

El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil

Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Mendoza y Santa Fe

Diciembre de 2008



**Poder
Ciudadano**

El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos.
Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil:
Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe

Nicolás Dassen; Julieta Arias; María Eleonora Feser
1ª ed. - Buenos Aires: Fund. Poder Ciudadano, 2009.
88 p.; 17x24 cm.

ISBN 978-987-1350-16-2

1. Administración Pública.
CDD 351

Corrección:

Inés Gugliotella

Diseño de portada e interior:

www.sarapaoletti.blogspot.com

Impreso en:

Escuela Talleres Gráficos Manchita
Uruguay 212 - Avellaneda
Provincia de Buenos Aires

Marzo de 2009.

Fundación Poder Ciudadano
Piedras 547. C1070AAk, Buenos Aires, Argentina
www.poderciudadano.org

El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil

Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Mendoza y Santa Fe

Diciembre de 2008

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinadora

Julieta Arias

Consultor

Nicolás Dassen

Asistentes de investigación

María Eleonora Feser

Manuel Calvagno

Coautores

La Fundación Plus colaboró en la sección “El sistema de control en la provincia de Mendoza”. La Fundación Nueva Generación Argentina (FNGA) colaboró en la sección “El sistema de control en la provincia de Santa Fe”.

Agradecimientos

Los autores quieren expresar su agradecimiento a los asistentes y participantes de los talleres realizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como en las provincias de Mendoza y Santa Fe, quienes hicieron posible, a través de sus aportes, la redacción de este informe. Las organizaciones a las que pertenecen pueden consultarse en el Anexo al final del documento.

Este trabajo ha contado con el apoyo del Programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en el WBI.

El análisis presentado en este documento no refleja la opinión oficial del Banco Mundial o del gobierno de España. Este documento es responsabilidad única de sus autores.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 9 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 10 |
| Metodología | 12 |
| 2. LA RESPONSABILIDAD O ACCOUNTABILITY | 13 |
| ¿Qué significa ser responsables? | 13 |
| 3. LOS SISTEMAS DE CONTROL | 16 |
| 3.a. El sistema de control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 16 |
| Auditoría General del Gobierno de la Ciudad | 16 |
| ¿Qué es? | 16 |
| ¿Cómo está integrada? | 17 |
| ¿Qué funciones posee? | 18 |
| ¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce? | 19 |
| ¿Quiénes son los destinatarios del control de la Auditoría? | 22 |
| Interacción entre la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad y las OSC | 23 |
| ¿Cómo se puede acceder a información acerca de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires? | 23 |
| Recomendaciones | 25 |
| Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires | 26 |
| ¿Qué es? | 26 |
| ¿Cómo está integrada? | 27 |
| ¿Qué funciones posee? | 27 |
| ¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce? | 28 |
| ¿Quiénes son los destinatarios del control? | 29 |
| ¿Cómo se puede acceder a información acerca de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires? | 30 |
| Recomendaciones | 32 |
| Organismos especializados en prevención de la corrupción | 33 |
| Organismos especializados de investigación de la corrupción | 34 |
| Conclusión sobre la situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 36 |
| 3.b. El sistema de control en la provincia de Mendoza | 37 |
| Contaduría General de la provincia | 37 |
| ¿Qué es? | 37 |
| ¿Cómo está integrada? | 38 |
| ¿Cuáles son sus funciones? | 38 |
| Tribunal de Cuentas | 40 |
| ¿Qué es? | 40 |
| ¿Cómo está integrado? | 40 |

| | |
|---|----|
| ¿Cuáles son sus funciones? | 41 |
| ¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce? | 42 |
| ¿Quiénes son los destinatarios del control? | 45 |
| Juicios de Cuentas | 47 |
| Recomendaciones | 51 |
| Fiscalía de Investigaciones Administrativas | 52 |
| ¿Qué es? | 52 |
| ¿Cómo está integrada? | 52 |
| ¿Cuáles son sus funciones? | 53 |
| ¿Con qué herramientas cuenta para realizar su tarea? | 53 |
| Difusión pública de su gestión | 53 |
| ¿Cómo se puede efectuar una consulta o denuncia? | 54 |
| Recomendaciones | 55 |
| Organismos especializados en prevención de la corrupción | 55 |
| Conclusión sobre la situación en la provincia de Mendoza | 56 |
| 3.c. El sistema de control en la provincia de Santa Fe | 58 |
| Sindicatura General de la Provincia | 58 |
| ¿Qué es? | 58 |
| ¿Cómo está integrada? | 59 |
| ¿Qué funciones posee? | 59 |
| ¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce? | 60 |
| ¿Quiénes son los destinatarios del control? | 60 |
| Experiencias con la sociedad civil | 61 |
| Recomendaciones | 61 |
| Tribunal de Cuentas | 62 |
| ¿Qué es? | 62 |
| ¿Cómo está integrado? | 62 |
| ¿Qué funciones posee? | 65 |
| ¿Quiénes son los destinatarios del control? | 66 |
| Juicios de cuentas | 67 |
| Juicios de responsabilidad | 69 |
| ¿Qué son? ¿Para qué sirven? | 69 |
| ¿Cómo es el procedimiento? | 69 |
| Control Legislativo: Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas | 71 |
| Recomendaciones | 72 |
| Organismos especializados de investigación y prevención de la corrupción | 72 |
| Conclusión sobre la situación en la provincia de Santa Fe | 72 |
| 4. CONCLUSIÓN GENERAL | 75 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 77 |

| | |
|---|-----|
| 6. ANEXOS | .80 |
| Listado de organizaciones/instituciones asistentes al taller de trabajo "Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil" Ciudad Autónoma de Buenos Aires - 1 de julio de 2008 | .80 |
| Listado de instituciones/organizaciones asistentes al taller de trabajo "Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil" Ciudad de Mendoza - 1 de agosto de 2008 | .80 |
| Listado de organizaciones e instituciones asistentes al taller de trabajo "Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil" Ciudad de Rosario - 28 de julio de 2008 | .81 |
| Modelo de pedido de información | .82 |
| 7. NOTAS AL PIE | .83 |

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo reúne información acerca de las características principales, atribuciones, debilidades y fortalezas de los órganos de control en materia administrativa-financiera y en temas de prevención e investigación de actos de corrupción en tres jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Mendoza y la provincia de Santa Fe.

El objetivo principal de este trabajo consiste en mejorar las condiciones, los mecanismos y las capacidades ciudadanas para demandar un fortalecimiento en el ambiente de control en la Argentina, de manera de fortalecer la responsabilidad o *accountability* de los funcionarios públicos. Se trata de “acortar la distancia” entre los organismos técnicos de control y los ciudadanos que realizan actividades de control social, de manera que estos últimos puedan interactuar y cooperar con los primeros, y que estas acciones redunden en un fortalecimiento de las instituciones.

La información y las recomendaciones que aquí se publican surgen de un relevamiento y una sistematización de información del diseño institucional y la normativa que rige el sistema de control en las tres jurisdicciones. También se deriva de la realización de tres talleres con las autoridades de los organismos y representantes de una variada gama de Organizaciones de la Sociedad Civil, que compartieron sus experiencias y puntos de vista sobre la gestión de esos organismos, y del análisis normativo al cual se ha tenido acceso.

De los talleres realizados surgió una coincidencia con respecto a las pocas acciones o programas de cooperación entre los organismos de control técnico provinciales y las organizaciones de la sociedad civil, aspecto sobre el cual se debe dar una estrategia a mediano y largo plazo para que tales experiencias se concreten.

Otro de los temas en común a las tres jurisdicciones analizadas es la falta de organismos técnicos en algunos casos, o ciertas debilidades en los ya creados. En particular, se destacan la falta de independencia funcional de varios organismos, para lo cual se recomienda la creación de procesos públicos y participativos a fin de que la ciudadanía y las OSC intervengan para apoyar o impugnar al candidato propuesto. También ha llamado la atención la opacidad con la que los organismos del control del sistema administrativo-financiero confeccionan sus planes anuales de trabajo o de auditoría, en ocasiones influenciados por cuestiones políticas, además de las meramente técnicas. Esta debilidad, hallada en las tres jurisdicciones analizadas, genera la necesidad de contar con procesos públicos para que las OSC sean escuchadas y puedan proponer puntos de auditoría, casos o funcionarios que deben ser investigados por los Tribunales de Cuenta Provinciales o los organismos de control de la CABA.

En definitiva, creemos que la implementación de éstas y otras recomendaciones que aquí se incluyen son necesarias para un mayor fortalecimiento de los organismos analizados, así como para una mayor cooperación entre éstos y las OSC.

1. INTRODUCCIÓN

La democracia es un sistema de autogobierno colectivo en el que se toman las decisiones por mayoría, a través de los representantes elegidos por los ciudadanos, respetando los derechos y libertades de las minorías. Una de las preocupaciones mayores que aún existe es cómo hacer que el ideal del autogobierno se concrete por medio de un régimen representativo en el que los funcionarios públicos sean responsables.

Las OSC fueron las que lucharon por el regreso a regímenes democráticos en el último cuarto de siglo y son quienes hoy intentan incidir en una mejora de la gobernabilidad democrática.

El objetivo principal del presente trabajo consiste en mejorar las condiciones, los mecanismos y las capacidades ciudadanas para demandar un fortalecimiento en el ambiente de control en la Argentina, de manera de fortalecer la responsabilidad o *accountability* de los funcionarios públicos. Se trata de “acortar la distancia” entre organismos técnicos de control y los ciudadanos que realizan actividades de control social, de manera que estos últimos puedan interactuar y cooperar con los primeros, y que estas acciones redunden en un fortalecimiento de las instituciones.

De esta manera, se espera poder generar información que permita a la ciudadanía conocer acerca de la existencia, las estructuras, las funciones y las atribuciones de los mencionados organismos, de manera de promover espacios en los que la ciudadanía pueda interactuar con aquellos. Esto, por una parte, fortalece la gestión de esas instituciones y, por otra, amplía las instancias para que los ciudadanos se involucren en la gestión del Estado, demandando responsabilidad por parte de los funcionarios a cargo de esa gestión. Esta actividad que realiza la ciudadanía se denomina *accountability* social, entendida como *una aproximación hacia la construcción de responsabilidad que se apoya en el involucramiento cívico, esto es, ciudadanos comunes y/u organizaciones de la sociedad civil que participan directa o indirectamente demandando responsabilidad*.¹

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos resulta un aspecto fundamental en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y la transparencia en la gestión pública. Al respecto, el primer informe-país sobre la Argentina elaborado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) recomendó (...) *Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a la participación en la gestión pública* (...) así como (...) *Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema; y promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización*.² En este sentido es posible observar el rol fundamental que posee la ciudadanía, en general, y las OSC, en particular, en el control de la gestión del Estado.

En particular, el presente análisis se centra en el nivel local de gobierno y la situación del sistema de control en tres jurisdicciones en la Argentina: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Mendoza y la de Santa Fe. La necesidad de contar con un diagnóstico de la situación del sistema de control y rendición de cuentas en el nivel local se encuentra íntimamente vinculada a otra de las recomendaciones elaboradas por el Comité de Expertos en el Informe de Seguimiento antes citado. Al respecto, el Comité sostiene lo siguiente: (...) *de acuerdo con la información suministrada por el gobierno de la Argentina,³ en el año 2001, del total de servidores públicos (destinatarios de medidas como las previstas en materia de normas de conducta o declaraciones de ingresos, activos y pasivos), sólo el 18,9% se encontraba en la administración nacional, mientras que en las administraciones provinciales y municipales, en su orden, estaban el 64,4% y el 16,7% (...)* Por eso es que una de las principales recomendaciones establecidas por ese Comité resalta (...) *la importancia de contar con información sobre la implementación de la Convención en el orden provincial y municipal, respecto de medidas tales como las relacionadas con las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, así como respecto de los órganos de control superior en relación con éstas y los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de la corrupción.*⁴

Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se analizan los organismos técnicos de control que se encargan de controlar sus cuentas financieras. En particular, el análisis se centra en la Sindicatura General de Buenos Aires, como órgano de control interno, y en la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, como órgano de control externo. Se hace hincapié en las distintas integraciones, la estructura, las funciones, el tipo de información que producen y los destinatarios del control.

En lo que respecta a órganos especializados en el control y la investigación de la corrupción, la Ciudad carece de una Oficina Anticorrupción o una fiscalía especializada dentro del ámbito del Ministerio Público, a pesar de los mandatos de distintos instrumentos internacionales.⁵

Para el caso de la provincia de Mendoza, se analizan los organismos técnicos de control que se encargan de controlar las cuentas financieras de la provincia y el organismo a cargo de investigar e impulsar las denuncias por actos de corrupción.

En cuanto a los organismos de control financiero, el análisis se centra en la Contaduría General y la Tesorería de la provincia, como órganos de control interno, y en el Tribunal de Cuentas de la provincia, como órgano de control externo. Se hace hincapié en las distintas integraciones, las estructuras, las funciones, el tipo de información que producen y los destinatarios del control.

Con posterioridad, se analiza la Fiscalía de Investigaciones Administrativas existente en el ámbito de la Fiscalía de Estado de la provincia.

Por último, para el caso de la provincia de Santa Fe, la presente publicación brinda información acerca de los organismos de auditoría interna y externa provinciales (Sindicatura

General de la provincia y Tribunal de Cuentas de la provincia, respectivamente)⁶. Se focaliza la atención en las distintas estructuras, su integración, las funciones, el tipo de información que producen y los destinatarios del control.

En cuanto a órganos especializados en el control y la investigación de corrupción, la provincia carece de una Oficina Anticorrupción o una fiscalía especializada dentro del ámbito del Ministerio Público, a pesar de, al igual que en los casos anteriores, los mandatos de distintos instrumentos internacionales.⁷

Metodología

La información y las recomendaciones que aquí se publican surgen de un relevamiento y una sistematización de información del diseño institucional y la normativa que rige el sistema de control en las tres jurisdicciones. También se derivan de la realización de tres talleres con las autoridades de los organismos y representantes de una variada gama de OSC, que compartieron sus experiencias y puntos de vista sobre la gestión de tales organismos, y del análisis normativo al cual se ha tenido acceso.⁸

Los talleres lograron reunir en un plano de igualdad a funcionarios de estos organismos de control con los representantes de las organizaciones, y se destacó la voluntad de cooperar en el futuro. Fue remarcable la predisposición con la que los funcionarios participantes contestaron a las preguntas y las críticas de las organizaciones sobre las funciones que ellos cumplen y los mecanismos para garantizar su independencia funcional.

2. LA RESPONSABILIDAD O ACCOUNTABILITY

A modo de introducción, se desarrollará brevemente el concepto de responsabilidad o *accountability*, su relevancia y su relación con los órganos de control y la participación ciudadana.

La responsabilidad o *accountability* de los funcionarios públicos frente a la ciudadanía es un elemento esencial en un régimen democrático de gobierno.

¿Qué significa ser responsables?

Como afirman Peruzzotti y Smulovitz,⁹ *el concepto de accountability o responsabilidad hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.*

El concepto de responsabilidad del funcionario público *implica tres dimensiones:*

- i) la primera está referida al *acceso a la información* que debe brindar el funcionario sobre sus actos;
- ii) la segunda es una consecuencia de la primera que se vincula a las *explicaciones y razones* acerca de por qué se tomó o dejó de tomar tal o cual decisión;
- iii) la tercera está relacionada con la existencia de *sistemas institucionales y agencias gubernamentales* que tengan la capacidad suficiente de controlar y sancionar a los responsables de violar sus deberes públicos.

La primera dimensión acerca del derecho de *acceso a la información* trata de romper la asimetría de la información o, como suele decirse, romper con la “cultura del secreto” del Estado, que no se agota con la mera publicación de una norma en el Boletín Oficial, como es el caso, por ejemplo, de la Argentina.

El acceso a la información es un derecho de la ciudadanía cuyo ejercicio sirve a múltiples propósitos, entre los cuales se encuentra el ser un vehículo para tender hacia el ideal del “autogobierno colectivo”. El ejercicio del derecho de acceso a la información fortalece el régimen democrático, previene la corrupción y promueve un mayor control de ésta.

La segunda dimensión se vincula, como se dijo, a las razones sobre las que se apoyan las decisiones públicas. En un Estado de derecho, los funcionarios deben fundamentar *sus decisiones*, y esas *razones* deben ser públicas. La decisión adoptada debe seguir un razonamiento lógico

fundado en normas legales o precedentes e, idealmente, debe apoyarse en procesos de diálogo con distintos actores políticos, sociales y económicos entre los que se encuentren los afectados.

Sobre esto último, los modelos democráticos basados en el diálogo –como la democracia deliberativa– explican las ventajas de tomar decisiones precedidas de la discusión de argumentos razonados, en contraposición al sistema meramente representativo en el que ciertos intereses prevalecen por sobre otros apoyados en mayorías circunstanciales.

Los beneficios del diálogo democrático incluyen estas posibilidades:

- a. explorar soluciones o decisiones consensuadas;
- b. incluir puntos de vista que de otra manera no se habrían tenido en cuenta para adoptar la decisión final;
- c. rectificar creencias o percepciones erróneas;
- d. brindar mayor visibilidad al proceso de toma de decisión;
- e. respetar la igualdad de trato al permitir escuchar todas las voces (se trata de evitar problemas con ciertas visiones elitistas que presumen que unos pocos son los que pueden tomar la decisión correcta);
- f. mejorar la calidad técnica de la norma jurídica que eventualmente se adopte;
- g. estimular la participación y la información ciudadanas.

Como ejemplo de ello puede citarse el mecanismo de elaboración participada de normas, que promueve la producción de un proyecto de reforma que luego somete a un régimen de consulta participativo con los funcionarios públicos que operan el sistema, integrantes del Poder Ejecutivo y del Legislativo, académicos e integrantes de la sociedad civil y del sector privado. Recabados los comentarios y propuestas, se realiza una versión revisada del proyecto, la cual contará con un mayor consenso para su posterior aprobación, al haber sido discutida previamente. Este mecanismo de elaboración participada de normas ha sido diseñado y llevado a la práctica en numerosas ocasiones por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y posteriormente reglamentado por el Decreto 1172/03, a instancias de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete. (Véanse los sitios web respectivos: www.anticorrupcion.gov.ar y www.mejordemocracia.gov.ar).

La *tercera dimensión* se vincula a la posibilidad de *controlar, investigar y sancionar* a los funcionarios por el comportamiento contrario a los deberes de su cargo público. Esto se logra a través de distintos arreglos institucionales, como las instancias judiciales o los mecanismos de control político y de remoción de ciertos funcionarios, o bien a través de organismos especializados de control con capacidades para investigar e imponer sanciones.

Como ventajas, estas agencias pueden ser proactivas y continuas en su actividad, pueden invocar criterios profesionales y técnicos antes que políticos o partidarios, y por su carácter continuo y profesionalizado, pueden desarrollar actividades para analizar cuestiones complejas de políticas estatales a mediano y largo plazo.

El éxito en la gestión de estas agencias depende en gran medida de los siguientes aspectos:

- i) la *independencia política y funcional* que tengan sus autoridades, para lo cual resulta clave cómo, por cuánto tiempo y por quién son designados;
- ii) el *profesionalismo y la estabilidad* con las que se rodee a sus funcionarios técnicos, idealmente seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos basados en el mérito;
- iii) el *presupuesto* con el que cuente la agencia debe estar a la altura de las responsabilidades, y su *administración* debe prever los seguros necesarios que prevengan asfixias financieras con intencionalidades políticas;
- iv) las *competencias legales* que tengan estas agencias deben ser lo suficientemente robustas para poder cumplir con eficacia su mandato o misión principal.

Por cierto, existen otros aspectos que son importantes para estos organismos, pero que son comunes a todo tipo de organización, como los niveles salariales, la dedicación horaria, las normas que prevengan casos de múltiples empleos (típicos problemas en organismos públicos con salarios bajos y escaso control de cumplimiento horario), normas que prevengan conflictos de intereses (o sea, la posibilidad de que ciertos funcionarios adopten decisiones o intervengan en la toma de éstas, en el ejercicio del cargo, que los beneficien personalmente), políticas de recursos humanos que auspicien la capacitación y la promoción de los funcionarios, las condiciones edilicias y de infraestructura para que el funcionario se sienta cómodo en su ámbito diario de trabajo.

3. LOS SISTEMAS DE CONTROL

3. a. El sistema de control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires es la Capital Federal de la República Argentina. Cuenta con una población de 2.777.138 habitantes de los 36.260.130 de toda la República.

En 1994 se reformó la Constitución Nacional y uno de los cambios más significativos en este sentido fue la definición de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.¹⁰

La Ciudad adopta, en consecuencia, el sistema clásico de la división de poderes entre el Poder Ejecutivo, desempeñado por el Jefe de Gobierno; el Poder Legislativo, ejercido por una Legislatura unicameral, y un Poder Judicial, encabezado por el Tribunal Superior de Justicia, a lo que se suma un Ministerio Público, con fiscales a cargo de un Fiscal General y defensores públicos a cargo de un Defensor General.

En cuanto al sistema de control de la Ciudad, los principales organismos que lo conforman son la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad, a cargo del control externo del sector público, y la Sindicatura General de la Ciudad, órgano de control interno de la gestión en esta jurisdicción. A continuación, se verá en detalle cómo están compuestos ambos organismos, cuáles son sus funciones y atribuciones, la información que procesan, así como una serie de recomendaciones para su mejora y fortalecimiento.

PRINCIPALES ORGANISMOS DEL SISTEMA DE CONTROL

AUDITORÍA GENERAL DEL
GOBIERNO DE LA CIUDAD

CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO

SINDICATURA GENERAL
DE LA CIUDAD

CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN

Auditoría General del Gobierno de la Ciudad

¿Qué es?

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹¹ ha creado un órgano de control externo del sector público: la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad, dependiente de la Legislatura de la Ciudad. Este órgano, el cual debe ser independiente de los organismos y agentes que controla, está dotado de lo siguiente:

- Personería jurídica propia: puede legalmente representarse y contratar por sí misma. De esta manera, el organismo decide con quién contratar y en qué casos.
- Legitimación procesal: puede ser parte en juicios, puede analizar y poner en práctica en cada litigio su propia estrategia.
- Autonomía financiera: administra su propio presupuesto, lo que le permite, por ejemplo, contratar personal especializado cuando lo considere necesario.
- Autonomía funcional: no está sometido a instrucción política alguna, lo cual garantiza la propia planificación de sus tareas, así como su dirección.

¿Cómo está integrada?

El organismo está integrado por *siete miembros* designados por mayoría absoluta de la Legislatura.

Su presidente es designado a partir de la propuesta de los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en la Legislatura, mientras que los seis miembros restantes son designados a partir de la propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respetando su proporcionalidad. De esta manera, el organismo de control refleja la representación de los partidos políticos en la Legislatura.



Presidente
elegido por el
principal partido
de la oposición



A partir de la propuesta de los
legisladores respetando su
proporcionalidad en la Legislatura

Fuente: Elaboración propia.

Para ser auditor se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser argentino.
- Ser natural de la Ciudad o tener residencia en la Ciudad inmediata a la elección, no inferior a cuatro años.
- Ser mayor de edad.
- Tener título universitario.
- Contar con probada experiencia en temas jurídicos, económicos, contables, financieros o de gestión, vinculados al sector público.

Los auditores duran cuatro años en su cargo y pueden ser reelegidos una sola vez. Sólo pueden ser removidos por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Legislatura. Las causales de remoción son las siguientes:

- *Inconducta grave*, por ejemplo, situaciones de acoso laboral.
- *Mal desempeño* en el ejercicio de sus funciones; por ejemplo, una reiterada inobservancia a sus obligaciones.
- *Procesamiento firme por delito doloso*; por ejemplo, recibir una condena por fraude.
- *Imposibilidad material para cumplir con sus funciones*; por ejemplo, estar internado por un plazo prolongado.

¿Qué funciones posee?

La Auditoría se encarga de realizar un control externo sobre el sector público en los siguientes aspectos:

| | |
|----------------------|--|
| ECONÓMICOS | Audita las transacciones del ente seleccionado: las salidas de dinero efectuadas por la compra de bienes. |
| FINANCIEROS | Evalúa financieramente el organismo auditado (analiza sus estados contables y se concentra en los resultados del ejercicio, los orígenes y aplicaciones de los fondos). |
| PATRIMONIALES | Examina los libros, las cuentas, los registros y los balances para precisar si es correcto el estado financiero del ente, y si los ingresos y los gastos están debidamente registrados y documentados. |
| DE GESTIÓN | Evalúa la eficacia del organismo auditado con respecto a sus resultados en el cumplimiento de sus funciones o mandato legal, y/o la correcta utilización de sus recursos. |
| DE LEGALIDAD | Controla que los actos realizados respeten la ley que rige cierta competencia o actividad del organismo. |

También es el encargado de dictaminar sobre lo siguiente:

- los estados contables de la Administración Pública centralizada y descentralizada;
- los estados contables de de empresas, sociedades o entes donde la Ciudad posea una participación;
- la Cuenta de Inversión.

¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce?

La Auditoría emite y además publica en su página web (<http://www.agcba.gov.ar>) los siguientes informes:

Informes finales: surgen de las diversas auditorías realizadas, donde se describen las falencias, debilidades, observaciones y recomendaciones que son producto del trabajo de campo realizado en cada organismo, programa o entidad auditado. Por ejemplo, la Auditoría publicó recientemente un informe denominado “Gastos de campaña. Segunda vuelta”, en el cual se examina el cumplimiento de la Ley 268 por parte de los partidos políticos que presentaron candidaturas para las elecciones a jefe y vicejefe de Gobierno y legisladores porteños efectuada el 24 de junio de 2007.¹²

Memoria: es un documento en el cual la Auditoría describe su actuación durante el período anual. La última memoria publicada por la Auditoría es la correspondiente al período enero 2007-diciembre 2007.¹³

Dictamen sobre la Cuenta de Inversión: consiste en el examen y la opinión de la Auditoría acerca de la consistencia, confiabilidad, integridad y exposición de la información contenida en la Cuenta de Inversión,¹⁴ en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de sistemas informáticos, de gestión y de legalidad.

La Cuenta de Inversión es elaborada anualmente por el Poder Ejecutivo y es una obligación de éste dentro de su deber de rendir cuentas sobre su gestión.

Planes anuales: es la agenda de actividades de revisión-evaluación-control de un período anual, propuesta por el Colegio de Auditores y aprobada por la Legislatura. Consiste en un detalle de los organismos y los programas que se van a auditar en el año, así como el tipo de auditorías previstas, sus objetivos y su alcance.

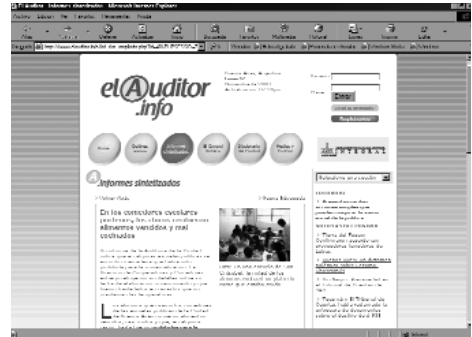
Informes de la Red Federal de Control: evalúan el desempeño de los programas sociales de carácter nacional ejecutados por la Ciudad de Buenos Aires. Como ejemplo, es posible mencionar el informe elaborado por la Auditoría sobre el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social”, en el cual el organismo evalúa la gestión de los recursos transferidos a la Ciudad de Buenos Aires en el marco de este plan.¹⁵



La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su artículo 135 que todos los dictámenes que emita este organismo son públicos y que se garantiza, por medio de esta norma, el acceso irrestricto de cualquier ciudadano a estos dictámenes. Por eso es que la auditoría publica estos informes en su página web (<http://www.agcba.gov.ar>)

Por este medio es posible acceder a informes de auditoría respecto de, por ejemplo, compras y contrataciones de alimentos para comedores escolares en la Ciudad, contratos de mantenimiento de hospitales, procesos de adjudicación y pago de contrataciones de compras de equipamiento para escuelas, entre otros.

Como un avance en términos de accesibilidad a la información acerca de los informes técnicos elaborados por la Auditoría, se encuentra la iniciativa desarrollada por la Asociación Civil APOC (Asociación del Personal de los Organismos de Control), que a través de la página web www.auditor.info¹⁶ ha recabado informes de distintos organismos de control, los cuales son presentados en versiones sintetizadas y con un lenguaje coloquial.



A modo de ejemplo, a continuación, se observa información acerca de un informe elaborado por la Auditoría respecto del funcionamiento de una serie de comedores escolares porteños, publicado a través del sitio www.elauditor.info.

En los comedores escolares porteños, los chicos recibieron alimentos vencidos y mal cocinados¹⁷

Un informe de la Auditoría de la Ciudad indica que en algunas escuelas públicas se encontró mercadería que había sido prohibida para la comercialización. La Dirección de Cooperadoras y Comedores entregó refrigerios sin detalles sobre su fecha de elaboración ni vencimiento y que fueron trasladados en canastos que no mantenían las temperaturas.

Los alumnos que usaron los comedores de las escuelas públicas de la Ciudad de Buenos Aires comieron alimentos vencidos, casi crudos y que, en algunos casos, hasta fueron *prohibidos para la comercialización* por la Dirección de Higiene y Seguridad Alimentaria. Según un informe de la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA), el servicio de viandas, almuerzos, lácteos, refrigerios y meriendas que la Dirección de Cooperadoras y Comedores brindó durante 2006 presentó *“serias irregularidades” y varios incumplimientos al contrato de concesión.*

El organismo de control encontró *“temperaturas inadecuadas de cocción”* en el 21% de las carnes que fueron analizadas, tanto rojas como blancas. Por ejemplo, en la Escuela N° 7 de San Cristóbal, se verificó que la temperatura de cocción en el centro de la carne era de 67, 6°C, “cuando el Pliego de Bases y Condiciones establece que debe ser de 80°C,

hasta la desaparición de jugos rosados”, explica el informe, y agrega que casi *la mitad de los alumnos rechazó el plato*. Además, la AGCBA detectó temperaturas de conservación inapropiadas en el 35% de los otros 110 alimentos que tomó como muestra.

Por otra parte, la Dirección de Comedores *no hizo llegar un complemento alimenticio* para los chicos de entre 9 meses y 3 años del Jardín Maternal del Sol y de la Escuela Infantil N° 3 de La Boca, como debía hacerlo. El complemento se usa para niños con un déficit de peso que podría afectar su crecimiento normal.

Lo que sí hicieron llegar fue una leche, de la marca La Muñeca, que había sido retirada de comercialización en 2005 por Higiene y Seguridad Alimentaria. Fue en la Escuela N° 16 de Flores y, por eso, la AGCBA recomendó, tanto a esa dependencia como a la Dirección de Comedores, “articular mecanismos para controlar las marcas y la calidad de los productos entregados por los adjudicatarios”. Asimismo, el 30 de agosto de 2006 en las alacenas de la cocina de la Escuela N° 7 de Colegiales, el organismo de control se topó con packs de leche entera fluida marca UAT con fecha de vencimiento 17/03/06, es decir, que habían dejado de ser consumibles, porque representaban un riesgo para la salud, 166 días antes.

Con respecto a los *refrigerios*, la normativa exige que especifiquen la fecha de elaboración y vencimiento, y que sean transportados en “contenedores isotérmicos de un material que asegure mantener la cadena de frío o de calor”. La AGCBA observó que *el 100% de los casos analizados no cumple con ninguna de las prescripciones*: no tienen rótulos que detallen las fechas límite para ser consumidos, y son trasladados en canastos de plástico que no mantienen la temperatura.

Otra irregularidad se registró en el gramaje (peso real en gramos) de los alimentos. En este caso, el 91% de los 103 platos analizados estaba preparado con cantidades de ingredientes que no eran los que correspondían.¹⁸

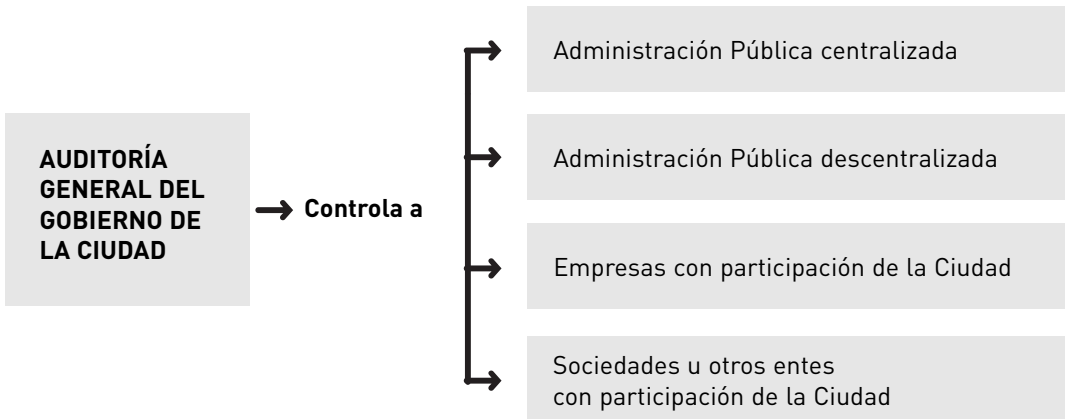
Publicado en www.elauditor.info

Otros ejemplos de informes publicados por www.elauditor.info son “El inadecuado sistema de seguridad y el deterioro general del Hospital de Clínicas”, sobre la base de un informe de la SIGEN; “En 13 años, el avance en el programa de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo fue nulo”, a partir de un estudio de la AGN; “Tierra del Fuego: detectan irregularidades en obras de refacción de escuelas por \$454 mil”, sobre la base de un informe del Tribunal de Cuentas de la provincia de Tierra del Fuego.

La síntesis y la “traducción” a un lenguaje coloquial de los informes de auditoría facilitan una mayor comprensión de las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones por parte de la administración. A la vez, generan mayores capacidades para el control ciudadano garantizando el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

¿Quiénes son los destinatarios del control de la Auditoría?

El control de este organismo está destinado a la *Administración Pública centralizada y descentralizada*, las empresas, sociedades o entes donde la Ciudad posea una participación; los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización y concesión en cuanto a las obligaciones que se establezcan en los respectivos contratos, así como todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos como producto de una norma legal o con una finalidad pública.



Retenciones de los órganos auditados a brindar información

De acuerdo con distintas opiniones recabadas durante la realización del Taller del día 1 de julio de 2008, existe cierta preocupación entre miembros de la Auditoría respecto a un número de casos en los cuales los organismos auditados no brindan de manera completa la información necesaria para cumplir con su tarea de control.

Ante la dificultad política de hacer cumplir la norma que da facultades a la Auditoría para promover sanciones a los funcionarios responsables de brindar la información solicitada,¹⁹ los propios funcionarios explicaron un cambio de estrategia para conseguir esa información. La estrategia consiste en realizar gestiones informales ante las autoridades de los organismos, de manera de persuadirlos respecto de la necesidad de cumplir con su mandato legal.

Es importante destacar, en este sentido, que es fundamental como condición y requisito para una verdadera y efectiva gestión de control, por un lado, la abierta colaboración de los organismos que se van a auditar y, por el otro, un pleno *acceso a la información pública* por parte de la autoridad a cargo del control, de manera que éste sea cabal e integral, y que permita, una vez realizado, elaborar las recomendaciones necesarias para mejorar la gestión pública del organismo auditado.

Interacción entre la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad y las OSC

En lo que respecta a experiencias de cooperación concretas entre las OSC y la Auditoría, en la Memoria Anual 2007 de la AGCBA se mencionan algunos convenios de cooperación con universidades y centros de investigación que se encuentran en vigencia. Entre ellos se encuentran convenios con los siguientes actores, que en algunos casos se refieren a organismos públicos, y en otros, a centros académicos:

- AGN
- Consejo de la Magistratura de la Nación
- SIGEN
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Subsecretaría de la Gestión Pública)
- Procuración del Tesoro de la Nación
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA)
- Facultad de Ciencias Económicas (UBA)
- Facultad de Derecho (UBA)
- Universidad del Salvador (USAL)
- Universidad Nacional de San Martín
- Universidad Tecnológica Nacional (UTN) e ISALUD

Lamentablemente, en la memoria no se mencionan actividades de cooperación o de asistencia técnica concretas que permitan ahondar en la ejecución de estos convenios.

¿Cómo se puede acceder a información acerca de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires?

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, a través de su página web institucional (<http://www.agcba.gov.ar>), pone a disposición de la ciudadanía la siguiente información:²⁰

1. Información general

- ¿Qué es la AGCBA?
- *Sus autoridades* (información acerca del Colegio de Auditores y de los directores generales de las diferentes áreas con sus correspondientes currículum vitae)
- *Misiones y funciones* del órgano detalladas por direcciones, unidades y departamentos.
- *Estructura del organismo*: organigrama y listados de personal de planta, de personal contratado y de personal de planta con licencia.
- *Convenios suscriptos* con distintas entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, institutos, universidades, etc. Estos convenios suelen ser de capacitación o de asistencia técnica.
- *Actividades de la Auditoría*: noticias de la AGCBA (participación en distintas jornadas y congresos), resumen semanal de las noticias y actividades del organismo, registro mensual de las apariciones o menciones de la AGCBA en distintos medios de comunicación y boletines mensuales de la Auditoría.

- *Revista Contexba*, revista de control externo gubernamental de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- *Enlaces* (que remite a sitios web de la Ciudad, a sitios nacionales, así como a sitios internacionales).
- *Contacto*.

2. En materia de normativa

- *Normativa interna del organismo*: como el Estatuto de Personal de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, Normas Básicas de Auditoría de Sistemas y Normas Básicas de Auditoría Externa.
- *Normativa externa*: Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 70 –Administración Financiera, Gestión y Control–; Ley 325 –Funcionamiento de la AGCBA–.

3. En materia de informes

La Web dispone de una sección destinada a dar difusión a los informes. Para los informes finales posee un buscador de informes en el cual puede realizarse la búsqueda por lo siguiente:

- Número de proyecto
- Título del informe
- Ente auditado
- Dirección General de la AGCBA a cargo del informe
- Período auditado (año)

Además, cuenta con un listado de los últimos informes disponibles, de los que puede consultarse tanto el Resumen Ejecutivo como el Informe Completo. La página web de la AGCBA también dispone de informes acerca de las Cuentas de Inversión, así como informes realizados en el marco de la Red Federal de Control.

4. En materia de gestión

Memorias de la Auditoría: documentos que dan cuenta de la actuación de la Auditoría durante períodos anuales. Las memorias disponibles van desde 1999 hasta la memoria que cubre el período enero 2007-diciembre 2007. También pueden consultarse los planes anuales de la AGCBA desde el plan anual de 2000 hasta el plan anual de 2008.

5. Compras y contrataciones

- Llamados para compras y contrataciones del organismo
- Preadjudicaciones
- Adjudicaciones vigentes
- Normativa
- Modelos de pliegos

- Plan anual de compras del organismo

Fuente: Sitio web institucional de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, <http://www.agcba.gov.ar>
Dónde se encuentra: Avda. Corrientes 640, Piso 5° (1043). Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel./Fax: 4321-3700 / **E-mail:** info@agcba.gov.ar

Es importante destacar que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública (N° 104), la que permite a los ciudadanos solicitar y recibir información de cualquier repartición de la Ciudad en forma gratuita (en el Anexo, se incluye una carta modelo).

Recomendaciones

En función de los comentarios realizados durante el taller y el relevamiento y análisis de información, se realizan las siguientes recomendaciones para fortalecer el funcionamiento de la AGCBA:

- ▶ Realización de *conferencias de prensa* con el fin de difundir sus informes de gestión.

A través de ellas la Auditoría puede informar a la ciudadanía las distintas actividades detalladas en las memorias y los informes realizados, reforzando la difusión de éstos, ampliando el conocimiento de la ciudadanía respecto de los resultados de los informes en aquellas materias que los afectan directamente, y generando un espacio para que ésta pueda tomar una posición activa en términos de demanda de mejoras e incidencia en la gestión pública.

- ▶ Ampliación del tipo de control que se va a realizar, de modo tal que también sea *previo y concomitante* a la realización del acto en ciertos casos.

En operaciones que superen determinado monto, o que impliquen una relevancia social o institucional, debería permitirse la posibilidad de efectuar controles previos y concomitantes, de manera de asegurar que el control llegue a tiempo, sea integral y lo suficientemente abarcativo para asegurar una real fotografía del estado de situación de la cuestión auditada.

- ▶ *Dar seguimiento al cumplimiento de las observaciones o recomendaciones que se realicen en los informes de auditoría.*

Sobre este punto, pueden darse distintas opciones. Una posibilidad es que este seguimiento se dé a través de la creación de comités de Auditoría integrados por representantes de la AGCBA, la Sindicatura (SIGEBA) y del organismo auditado, o incluir a integrantes de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad. Estos comités deberían tener la potestad de emitir informes de avance periódicos de carácter público. De esta manera, se garantizaría una real incidencia de los informes de auditoría elaborados sobre la mejora en la gestión de los asuntos públicos. Así, no sólo se generaría un círculo virtuoso entre la generación de información, la elaboración de recomendaciones y la implementación

de mejoras para su aplicación, sino que se estarían generando incentivos para una mayor y mejor rendición de cuentas por parte de los funcionarios responsables de los organismos auditados. Por otro lado, se ampliarían los espacios de interacción e incidencia de la sociedad civil con los organismos de control.

Otra opción es que la AGCBA, de manera participada con la ciudadanía y las OSC, construya un plan de seguimiento, previa reunión o consulta pública para recabar propuestas.

► Creación de *mecanismos de consulta* o canales de *participación* con organizaciones de la sociedad civil para la confección del plan de acción anual.

La confección del plan de acción anual de la Auditoría tiene dos etapas. La primera se cumple dentro de la órbita de la Auditoría, y la segunda es el proceso de aprobación por parte de la Legislatura de la Ciudad.

En cuanto a la primera etapa, la Auditoría debe abrir en forma obligatoria un proceso de consulta pública para que la ciudadanía y las OSC propongan puntos de auditoría.

Con respecto a la segunda etapa, el plan anual debería debatirse en una audiencia pública, en la que tanto el cuerpo de auditores como los ciudadanos y las OSC puedan intervenir presentando su postura ante los legisladores. A su vez, los legisladores debatirían la inclusión o exclusión de los puntos de auditoría propuestos oportunamente en forma pública.

Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires

En la primera parte de esta sección se analizó la conformación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, órgano de control externo de la gestión en esta jurisdicción. A continuación, se presenta información acerca de otro de los organismos que conforman el sistema de control en la Ciudad, la Sindicatura General.

¿Qué es?

La Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (SIGEBA) es un organismo de control interno, dependiente del Poder Ejecutivo, creado a través del artículo 133²¹ de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

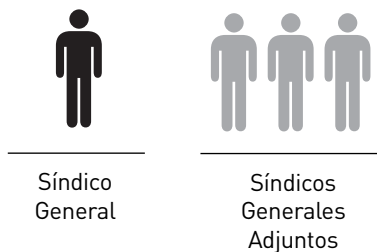
Este organismo tiene *personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera*.



¿Cómo está integrada?

El titular del organismo es el *Síndico General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Es designado y removido por el Poder Ejecutivo.

A su vez, el Síndico General es asistido por Síndicos Generales Adjuntos, quienes tienen la función de sustituir al Síndico General en caso de ausencia de éste o de impedimento.



Para ser Síndico solo se requiere poseer título universitario en Ciencias Económicas o Derecho, o contar con calificada experiencia en temas jurídicos, económicos, contables, financieros y de gestión vinculados al sector público por un lapso no menor a cinco años.

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué funciones posee?

La SIGEBA es el organismo a cargo de realizar el control interno de la administración pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sus funciones son las siguientes:

- *Dictar y aplicar las normas de control interno* a las que se sujetan las jurisdicciones y entidades
- *Dictar las normas de auditoría interna y supervisar su aplicación*, por parte de las jurisdicciones y entidades que se encuentran bajo su órbita de control.
- *Emitir informes sobre la gestión y el sistema de control interno* vigente en cada jurisdicción o entidad, formulando recomendaciones para su fortalecimiento, para la corrección de errores y para la adopción de medidas necesarias que lleven al logro de tales fines.
- *Dictaminar sobre la Cuenta de Inversión.*
- *Formular* directamente a los órganos comprendidos en su ámbito de competencia recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento de las normas, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- *Vigilar el cumplimiento de la normativa legal* y de las normas emitidas por los órganos rectores de los sistemas de administración financiera.
- Efectuar el *control de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales* que prevean las normas en la materia.
- Mantener un *registro central de auditores/as y consultores/as* a efectos de la utilización de sus servicios.
- *Entender en los pedidos de asesoría que le formule el/la Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* y las autoridades de las jurisdicciones y entidades, en materia de control de auditoría interna.

- Poner en conocimiento del/la Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear perjuicios para el patrimonio público.
- *Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna*, orientar y supervisar su ejecución y sus resultados.

¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce?

La Sindicatura funciona como *órgano normativo, de supervisión y coordinación*. Puede emitir normas, supervisar organismos bajo su competencia y coordinar sus tareas con las distintas unidades de auditoría interna.

Las unidades de auditoría interna (UAI) de cada jurisdicción y entidades que dependen del Poder Ejecutivo son coordinadas por la SIGEBA a pesar de depender jerárquicamente de la autoridad superior de cada *organismo*.

Gráficamente, la estructura de control actual es la siguiente:

Anualmente la Sindicatura realiza su plan de auditoría, el cual es publicado en la página web del organismo (<http://www.sindicaturagcba.gov.ar/>), cuyas tareas son encomendadas a las

SINDICATURA



UAI



MINISTERIO

- Aprueba y supervisa el plan anual de trabajo de las UAI
- Coordina las UAI
- Dicta y supervisa la aplicación de normas de control interno
- Emite informes, formula reglamentaciones y realiza su seguimiento

- Realiza el control posterior
- Formula recomendaciones internas
- Confecciona su plan anual de auditorías

- Gestiona el área y administra su presupuesto
- Implanta y mantiene el sistema de control interno
- Conformar la UAI, designa a sus responsables e integrantes

Fuente: <http://www.sindicaturagcba.gov.ar/sindicatura/control.html>

UAI de cada organismo. Estas unidades realizan un examen de las actividades financieras y administrativas, con el posterior control de la SIGEBA.

Es importante aclarar que la Sindicatura posee la obligación de informar a los siguientes actores:

- *Jefe de Gobierno* de la Ciudad de Buenos Aires: sobre la gestión económica, financiera, operativa y de control interno de los organismos que se encuentran dentro de su ámbito de competencia
- *Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires*: sobre la gestión de fiscalización realizada.

También debe atender consultas y requerimientos específicos realizados por la Auditoría.

Existen dos problemas de gran importancia institucional surgidos al respecto durante el taller desarrollado:

1) La falta de publicidad de los informes de auditoría realizados por la SIGEBA. Funcionarios de la SIGEBA invocaron como argumento que al tratarse de un órgano de control interno, sólo tiene obligación legal de informar al Jefe de Gobierno de la Ciudad y al organismo auditado.

2) La falta de cooperación con la Auditoría General de la Ciudad. A raíz de la falta de acceso a los informes de auditoría de la SIGEBA, por parte de los funcionarios de la AGCBA, quienes se ven imposibilitados de tener un acceso directo a estos informes, se pierde una sinergia u oportunidad de cooperación que se podría dar entre los dos organismos de control. El acceso a tales informes permitiría a la AGCBA realizar una planificación más racional de sus planes de auditoría, orientando sus objetivos hacia organismos que aún no hubiesen sido auditados por la SIGEBA, o bien orientándolos hacia los puntos sensibles hallados en tales informes.

¿Quiénes son los destinatarios del control?

Los destinatarios del control por parte de este organismo coinciden con aquéllos de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, la Administración Pública centralizada y descentralizada; las empresas, sociedades o entes donde la Ciudad posea una participación; los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización y concesión en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos, así como todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.



Si bien durante el taller no surgieron experiencias de cooperación concretas entre las OSC invitadas y la SIGEBA, de la página web del organismo surge la firma de varios convenios de cooperación que se encuentran en vigencia con las siguientes instituciones:

- Facultad de Ingeniería, UBA
- Asociación Argentina de Derecho Administrativo
- Universidad Tecnológica Nacional (UTN)
- Universidad Nacional de Tres de Febrero
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)
- Facultad de Medicina, UBA
- Instituto de Auditores Internos de Argentina (IAIA)

En la página no se mencionan actividades de cooperación o de asistencia técnica concretas que nos permitan ahondar en la ejecución de estos convenios.

¿Cómo se puede acceder a información acerca de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires?

La página web de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (<http://www.sindicatu-ragcba.gov.ar/>) proporciona información acerca de lo siguiente:²²

1. Información general

- *Características* del organismo (en cuanto a jerarquía, ubicación y autarquía) y reseña histórica.
- *Universo de control.*
- Organigrama de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Información acerca del *control interno* y las *funciones* de la Sindicatura, así como el rol del control en la calidad de la gestión.
- *Herramientas de control* con las que cuenta el organismo, el control de administración (control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal, etc.).
- *Convenios*, en los que da cuenta de los acuerdos de la SGCBA con distintas instituciones y organismos.
- Acceso al *Registro Permanente de Auditores y Consultores Externos* de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires.

2. En materia de normativa

- *Normativa relacionada* con la SGCBA y sus funciones, como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 70, el Decreto N° 1641/04, el Manual de Control Interno y el Manual de Auditoría Interna.
- *Normativa de control interno*, en la que es posible consultar las circulares y resoluciones emi-

tidas por la Sindicatura General de la Ciudad. Para ello, esta sección posee un buscador estructurado por año. Hay circulares y resoluciones disponibles a partir del año 1996.

3. *En materia de informes*

- “Productos SGCBA”: describe los instrumentos a través de los cuales se expide la Sindicatura:
 - * Informes
 - * Recomendaciones
 - * Recomendaciones autónomas
 - * Resoluciones
 - * Circulares

Es importante destacar que no es posible acceder a través de la página web a los informes elaborados por la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires.

4. *En materia de gestión*

- *Planificación de la Sindicatura* de la Ciudad de Buenos Aires y de las Unidades de Auditoría Interna.
- *Presupuesto de la Ciudad* y presupuesto destinado a la *Sindicatura*.
- *Material por Área*: estructura la información de acuerdo con el área que corresponda; así distingue entre las áreas de Información Institucional, Legal, de Fiscalización Legal, de Control Interno, de Fiscalización Social y Ambiental, de Fiscalización de Administración Financiera; Empresas, Sociedades y Organismos Interjurisdiccionales, Técnica Administrativa y Sistemas; Unidad de Auditoría Interna.

5. *Compras y contrataciones*

- Las *compras y contrataciones* del organismo pueden consultarse en la sección Compras y Contrataciones, en la que se publican las licitaciones, así como las compras directas realizadas por la Sindicatura.

Fuente: Sitio web institucional de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (<http://www.sindicaturagcba.gov.ar/>).

Dónde se encuentra: Carlos Pellegrini 291, 7° piso (1009) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel.: 4323-8000.

Cualquier ciudadano puede solicitar y recibir información de la Sindicatura utilizando el régimen previsto en la Ley 104 de la Ciudad de Acceso a la Información.

Recomendaciones

En función de la información relevada y analizada, y de los comentarios realizados durante el taller, se realizan las siguientes recomendaciones para fortalecer el funcionamiento de la SIGEBA:

▶ *Mayor cooperación con la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*

En función de las expresiones vertidas en el taller, resulta necesario que la información sea más fluida y se logren sinergias entre ambos organismos, de manera de fortalecer las capacidades y atribuciones que cada uno de los organismos posee.

▶ *Modificación de la normativa a fin de que las UAI logren mayor independencia y no dependan jerárquicamente del organismo auditado.*

Así, podrán realizar su tarea con mayor objetividad e independencia del organismo auditado. Éste constituye uno de los requisitos básicos en todo sistema de control que busque ser independiente y efectivo, brindando mayor libertad y marco de acción a los responsables del desarrollo de la gestión de auditoría.

▶ *Publicación de los informes de auditoría realizados por la SIGEBA inmediatamente después de adoptados, a fin de garantizar que la sociedad civil conozca los hallazgos efectuados.*

Mediante esta vía se puede lograr un control por parte de la ciudadanía de los hallazgos efectuados por la Sindicatura, se amplían las oportunidades de incidencia y participación de los ciudadanos en la gestión pública, y se logra una mayor transparencia en lo que a información pública se refiere.

▶ *Realización de conferencias de prensa con el fin de difundir los informes de gestión.*

A través de estas conferencias, la Sindicatura puede informar a la ciudadanía sobre las distintas actividades detalladas en las memorias y los informes realizados, lo que refuerza la difusión de éstos.

▶ *Dar seguimiento al cumplimiento de las observaciones o recomendaciones que se realicen en los informes de auditoría.*

Este seguimiento puede darse a través de la creación de comités de auditoría integrados por representantes de la AGCBA, la SIGEBA y del organismo auditado, con potestad para emitir informes de avance periódicos de carácter público. Este aspecto fortalecería en gran medida la gestión de la Sindicatura, además de generar mayor espacio para la intervención de la sociedad civil en lo que se refiere al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones a los organismos auditados. Un verdadero control integral requiere la mirada atenta y constante sobre la implementación de los aspectos auditados y sometidos a recomendaciones.

► Creación de *mecanismos de consulta* o canales de *participación* con organizaciones de la sociedad civil.

Estos mecanismos pueden servir para brindar la posibilidad de proponer puntos de auditoría en el Plan de Acción anual o colaborar en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones contenidas en los Informes de Auditoría, acercando las brechas que existan entre la gestión pública de los organismos auditados y las demandas de los ciudadanos.

Órganos especializados de control en la Ciudad de Buenos Aires

| ÓRGANOS DE AUDITORÍA | Ubicación institucional | Ámbito de competencia | Funciones | Independencia | Naturaleza del control | Instrumentos | Capacidad para iniciar causas judiciales |
|----------------------|-------------------------|--------------------------------------|--|---|---------------------------|--------------|--|
| AGCBA | Poder Legislativo | Administración Pública ²³ | Control de gestión, legalidad y auditoría | Personería jurídica propia, legitimación procesal, autonomía financiera y funcional | Control posterior externo | Auditorías | Posee legitimación procesal en virtud del artículo 131 de la Constitución de la Ciudad |
| SIGEBA | Poder Ejecutivo | Administración Pública | Supervisión, control y regulación del sistema de control interno | Personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera | Control posterior interno | Auditorías | No |

Organismos especializados en prevención de la corrupción

Tal como se desarrolló en la sección anterior, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee dos organismos de control bien definidos en sus atribuciones y capacidades, que son la Auditoría General de la Ciudad y la Sindicatura General de la Ciudad. Sin embargo, todo sistema de control o rendición de cuentas debería contar con al menos un organismo cuya función esté relacionada con la prevención de delitos de corrupción específicamente.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ésta no cuenta con un organismo de tales características, lo que denota una carencia significativa en lo que a la lucha contra la corrupción se refiere, a pesar de ser éste un compromiso asumido por el Estado argentino a través de numerosas convenciones internacionales en la materia.

Por este motivo, a continuación se desarrollarán una serie de recomendaciones que tienden a aportar algunos elementos indispensables que deben considerarse en caso de que existiera una

firme voluntad por parte del Estado de fortalecer la lucha contra la corrupción en la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la prevención de la corrupción, se recomienda la creación de una oficina que posea competencias para el *diseño de políticas públicas de transparencia y de prevención de la corrupción*, con competencias similares a las que tiene la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, robustecida, por cierto, con la independencia funcional, financiera y de inamovilidad en el cargo que las autoridades de estos organismos deben poseer.

Las atribuciones de una oficina de prevención de la corrupción presuponen el dictado de una Ley de Ética Pública en la Ciudad de Buenos Aires, que incluya las cuestiones referidas a declaraciones juradas patrimoniales de carácter público, obsequios a los funcionarios y conflictos de intereses.

Las principales áreas de trabajo que un organismo en la Ciudad de Buenos Aires podría tener son las siguientes:

- Trabajar con las OSC en el diseño, la promoción y la implementación de *políticas de transparencia y participación ciudadana*.
- Recomendar y asesorar a organismos del Estado local en esta misma materia.
- Administrar un *Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales* de funcionarios públicos, evaluando su contenido y detectando situaciones de enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad con el ejercicio de la función.
- Analizar situaciones de conflictos de intereses, obsequios a funcionarios e incompatibilidades de los funcionarios públicos en el marco de la Ley de Ética Pública.
- Proponer políticas generales para mejorar los procesos de *compras y contrataciones* públicas.
- Elaborar proyectos *normativos y recomendaciones* acerca de posibles reformas legislativas que refuercen controles o transparenten la gestión.
- Diseñar, implementar y promover *actividades de capacitación y difusión* en temas de ética pública para funcionarios públicos y la ciudadanía.
- Realizar actividades de difusión y seguimiento del cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción (OEA, ONU, OCDE).

Organismos especializados de investigación de la corrupción

Las distintas convenciones internacionales²⁴ de lucha contra la corrupción recomiendan la creación de organismos de control superior para detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas. Según esas mismas convenciones, este organismo debe contar con la independencia necesaria para poder efectuar esta tarea sin estar sujeto a ninguna influencia indebida.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, no existe ningún organismo especializado en esa materia.

Esto no es un impedimento para que el Gobierno de la Ciudad presente denuncias, tal como lo ha hecho en diferentes casos. Sin embargo, la carencia de un organismo especializado limita las posibilidades de contar con una política proactiva y sistemática que identifique e investigue casos de corrupción. Así, sólo se investigan aquellos casos que la gestión de turno considera relevantes, lo que abre la posibilidad de no insistir o dejar de lado otras investigaciones por cuestiones políticas.

Denuncias por corrupción administrativa

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentó en el pasado reciente denuncias por corrupción de ciertos empleados administrativos. Si bien esto es auspicioso, no resulta suficiente, ya que las denuncias son de relativa entidad y no existe una política sustentable en el tiempo que permita la realización de investigaciones de oficio –en forma proactiva– a cargo de un organismo técnico de control independiente.

Pueden mencionarse dos denuncias que el Gobierno de la Ciudad ha hecho en los últimos tiempos y que provienen del Ministerio de Ambiente y Espacio Público:

Según noticias periodísticas,²⁵ el gobierno porteño realizó una denuncia penal ante la justicia y ante la Procuración General de la Ciudad contra el Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI), por presuntos actos de corrupción en obras de bacheo y asfaltado que se ofrecían a particulares sin que mediara el gobierno porteño. Esos trabajos no se facturaban, y se utilizaban materiales y personal de la ciudad. A raíz de la denuncia cesaron en sus funciones las autoridades del EMUI.

También existieron denuncias contra empleados del Jardín Botánico, debido a que éstos alquilaban las instalaciones para la realización de producciones fotográficas.

Debido a las falencias señaladas, se recomienda la creación de fiscalías anticorrupción en el ámbito del ministerio público a cargo de la detección, investigación e impulso de la acción penal para actos de corrupción, de acuerdo con los siguientes estándares o presupuestos mínimos:

- ***Declaraciones del principio de independencia:*** La legislación local debe asegurar la independencia de este poder. Al mismo tiempo, existe la obligación de acatar y cumplir las disposiciones legítimas que sus superiores emitan en el ejercicio de sus atribuciones legales. Esta obligación se justificará cuando no afecte la libertad de un fiscal para investigar un caso en particular.
- ***Ingreso y organización de la carrera en el ministerio público:*** El ingreso de los funcionarios en el ministerio público debe basarse en la organización de la carrera judicial, en la capacitación periódica de sus integrantes y en criterios de ingresos objetivos.
- ***Estabilidad en el cargo y remoción:*** Los integrantes del ministerio público sólo pueden ser

removidos con causa, por lo que gozan de la estabilidad en el cargo.

- ***Intangibilidad del salario:*** Reforzar la independencia del poder a fin de evitar ser presionados a través de una modificación de sus salarios de manera tal que perjudique al fiscal.
- ***Pautas de comportamiento ético y conflicto de intereses:*** Pautas que sirvan para instalar valores dentro de una organización que desea resguardar su independencia. Algunos ejemplos de estas pautas puede ser la incompatibilidad de los cargos judiciales con toda participación política (salvo el derecho al voto), o las normas de impedimento y recusación, disciplinarias o de conducta.
- ***Cooperación interinstitucional:*** Los distintos organismos públicos nacionales deben cooperar entre sí y, a la vez, el sector privado con aquéllos a través de diversos mecanismos, como convenios, reuniones, bases de datos compartidas, y demás.
- ***Legitimidad pública de las fiscalías anticorrupción:*** La confianza pública de estas fiscalías, mediante su actuar independiente, fomenta que los ciudadanos se vean alentados a presentar más denuncias.
- ***Las dinámicas de trabajo interno:*** Éstas deben dinamizar la labor diaria del ministerio público sin abandonar los procedimientos judiciales.
- ***Resguardo de información y sistemas de archivo:*** Esto resulta fundamental debido a la sensibilidad de los temas que forman parte del accionar del organismo. Estas pautas deben prever un sistema informático apropiado, con claves de acceso, la adecuada registración de las actuaciones y la correcta organización de los archivos, entre otras cuestiones.
- ***Recursos adecuados:*** Esto es esencial debido a que la falta de presupuesto o la demora en autorizar el gasto de una partida especial puede llegar a retrasar una investigación.

Conclusión sobre la situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como el título de esta publicación indica, el propósito de este proyecto ha sido el de “construir puentes” entre los organismos de control y la sociedad civil.

Parte del ejercicio consistió en celebrar un taller entre distintos funcionarios y actores sociales para identificar algunas debilidades en el funcionamiento de los organismos que componen el sistema de control de la Ciudad, lo que nos permitió formular recomendaciones para su fortalecimiento.

Del taller surgieron dos cuestiones de importancia que deberán considerarse asuntos pendientes.

La primera de ellas es la *falta de experiencias de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de control*. En este sentido, es importante resaltar que si bien poseen una naturaleza distinta, las OSC y esos organismos comparten el objetivo de exigir la rendición de cuentas a funcionarios que actúan en el ámbito de la Ciudad, por lo que la cooperación mutua potenciaría sus posibilidades y disimularía ciertas limitaciones que poseen ambos actores. Las OSC, a través del trabajo de los órganos de control, tienen acceso a información y conclusiones sobre la gestión de organismos públicos a la cual no podrían acceder. A la vez, desde la perspectiva de los organismos de control, las OSC pueden aportarles una mayor difusión de sus informes e incidir políticamente para que las recomendaciones allí contenidas se cumplan, lo que compensaría cierta debilidad política de los organismos.

La segunda de las cuestiones pendientes es la *falta de un organismo de prevención y de investigación de actos de corrupción en la Ciudad*, junto con una Ley de Ética Pública. Al respecto, no queda más que desear que este proyecto haya servido como una acción de incidencia para que en el futuro se dicten las normas necesarias y se incluya el tema en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires.

3. b. El sistema de control en la provincia de Mendoza*

La provincia de Mendoza se encuentra ubicada en el centro-oeste de la República Argentina.

En la Constitución Provincial se establece que Mendoza es integrante de la Nación Argentina, por lo que su ley suprema es la Constitución Nacional. Por lo tanto, mantiene todas las facultades no delegadas en el Gobierno Nacional y guarda para sí la misma forma de gobierno representativa y republicana. Esta forma de gobierno está garantizada mediante la división de poderes: el Poder Ejecutivo, desempeñado por el gobernador; el Poder Legislativo bicameral y el Poder Judicial, el cual cuenta con tribunales de primera instancia, la Cámara de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia.

El sistema de control de la provincia de Mendoza está constituido básicamente por los siguientes organismos: la Contaduría General de la Provincia y la Tesorería General, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. A continuación, se verá en detalle cómo están compuestos esos organismos, cuáles son sus funciones y atribuciones, la información que procesan, además de una serie de recomendaciones para su mejora y fortalecimiento.

Contaduría General de la provincia

¿Qué es?

La figura del *contador* y el *tesorero de la provincia* han sido creadas por la Constitución Provincial.²⁶ Son los encargados de realizar el control interno provincial, dependientes del

* La Fundación Plus, radicada en la provincia de Mendoza, colaboró en la redacción de esta sección.

Ministerio de Hacienda de la provincia, el cual se encuentra dentro de la esfera del Poder Ejecutivo provincial.

¿Cómo está integrada?

Tanto el contador como el tesorero son nombrados por el gobernador con el acuerdo del Senado provincial. Por lo tanto, en primera instancia, el gobernador propone a quienes ocuparán el puesto y el Senado debe aceptar o rechazar esa postulación.

¿Cuáles son sus funciones?

Según la Constitución provincial, el *contador* está encargado de controlar todas las órdenes de pago que emitan los distintos organismos estatales que manejen fondos del tesoro provincial.

Si en ese control se observara que alguna de las órdenes no cumple con los requisitos exigidos por la ley general de presupuesto, las leyes especiales o por acuerdos del Poder Ejecutivo (realizados durante el receso de la Legislatura o en casos de necesidad imperiosa o impostergradable), puede observar esas órdenes de pago y el tesorero no podrá realizar el pago correspondiente.

Por su parte, el contador tiene otras funciones, como las siguientes:

- *Fiscalizar los ingresos y egresos* del tesoro provincial auditando los saldos mensualmente.
- *Verificar las rendiciones de cuentas* que realizan los responsables.
- *Asesorar* al Poder Ejecutivo.
- *Dictar normas de contabilidad*, asesorar y asistir en su aplicación.
- *Realizar auditorías* en diversas reparticiones del sector público provincial.

Por su parte el tesorero entiende en todo lo relativo a la centralización de fondos, corroborando que su aplicación se corresponda con los usos decididos legalmente, y a la custodia de los valores y acciones cuya propiedad sea de la provincia.

Dentro de sus funciones están las siguientes:

- *Programar* los pagos que hará la provincia.
- *Controlar* que el beneficiario del pago exista.



Gobernador de la provincia



Ministerio de Hacienda

Contaduría General de la Provincia

Tesorería General de la Provincia



Síndico General



Síndico General

- *Efectivizar* el pago de las liquidaciones.
- *Gestionar* el cobro de créditos del Estado.

Entre las posibles debilidades del organismo se encuentra la *falta de independencia política tanto del contador como del tesorero debido al método de selección y su dependencia funcional del Ministerio de Hacienda*. Ésta fue una de las opiniones vertidas en el marco del taller desarrollado el 1 de agosto en la Ciudad de Mendoza, aunque no se cuestionó la idoneidad de los funcionarios seleccionados.

La falta de independencia funcional implica, por ejemplo, que si la Contaduría quisiera auditar alguna operación, ésta no se podría concretar debido a la falta de presupuesto propio para contratar personal especializado.

Su tarea se limita a aprobar u observar si las órdenes de pago no cumplen con las formalidades presupuestarias y legales (por ejemplo, si existe la partida presupuestaria para realizar el gasto, o si se cumplió con las normas sobre compras y contrataciones públicas), y no a analizar políticamente la conveniencia u oportunidad de la compra o contratación. También están limitados en su capacidad de analizar si existieron sobrepuestos en una operación.

En caso de observar una orden de pago, esto no implica que se suspenda la ejecución de la operación. Por lo tanto, si el proveedor cumple con la prestación debida al organismo público contratante, el pago debe ser abonado por la Tesorería, a pesar de que se notifique la observación realizada al Tribunal de Cuentas de la provincia para que analice la irregularidad detectada.

Durante el taller existieron expresiones referidas a favor de la *necesidad de que todos los organismos utilicen el mismo sistema contable*, de manera de contar con la información homogeneizada. En particular, se mencionó con preocupación que algunos organismos están exceptuados, como la Obra Social de Empleados Públicos.

También se mencionó la preocupación por cómo se muestran los movimientos de caja, esto es, los ingresos y egresos de dinero, información que debe publicarse en la Web los terceros domingos de cada mes. Al respecto, se señaló el *alto grado de tecnicismo en la manera en que se publica la información*, lo que hace ininteligible para el común de la gente comprender los datos informados.

Por último, se destacaron los *inconvenientes que genera la falta de una Ley de Acceso a la Información*, que permitiera conocer, por ejemplo, la cantidad de pagos observados. Funcionarios de la Contaduría mencionaron que ante una petición concreta de información, deberían solicitar autorización a la Secretaría de Hacienda.

Tribunal de Cuentas

¿Qué es?

El Tribunal de Cuentas es el órgano encargado de realizar el *control externo* del sector público provincial. Este órgano goza de jerarquía constitucional, ya que fue creado por la Constitución de la Provincia.²⁷

El hecho de que sea un órgano de *control externo* significa que el Tribunal no depende del Poder Ejecutivo, circunstancia que le da mayor independencia respecto de su controlado, una de las reglas básicas para poder realizar un efectivo control.

Para reforzar la independencia que le otorga la Constitución Provincial, la ley que regula su funcionamiento²⁸ le confiere autonomía, lo cual implica que el órgano puede dictar sus propias normas, así como administrar su propio presupuesto.

¿Cómo está integrado?

El Tribunal está compuesto por un presidente letrado y cuatro vocales, que son nombrados por el gobernador de la provincia con acuerdo del Senado.

Los requisitos para poder ocupar cada cargo son los siguientes:

| | |
|-------------------|---|
| PRESIDENTE | <ul style="list-style-type: none">• Ser argentino o hijo de nativos.• Tener más de 30 años y menos de 70.• Ser abogado con título de una universidad nacional y con diez años de ejercicio de la profesión u ocho de la magistratura. |
| VOCALES | <ul style="list-style-type: none">• Ser contadores públicos matriculados.• Tener, como mínimo, diez años en el ejercicio de la matrícula.• Poseer ciudadanía argentina en ejercicio.• Tener más de 30 años y menos de 65. |

Composición del Tribunal de Cuentas



PRESIDENTE
Abogado



VOCALES
Contadores públicos

Fuente: Elaboración propia.

A fin de garantizar la independencia y la estabilidad en el cargo, la ley les otorga la garantía de que *sólo pueden ser removidos a través del juicio político*. Entre las causas para iniciarlo figuran las siguientes:

- *Mal desempeño*, como una reiterada inobservancia a sus obligaciones.
- *Desorden de conductas*, como situaciones de acoso laboral.
- *Falta o delitos en el ejercicio de sus funciones*, como la aceptación de un soborno para fallar de una forma determinada.
- *Crímenes comunes*, como recibir una condena por fraude.

Todo ciudadano puede presentar una acusación para que se enjuicie a estos miembros ante la Legislatura.

La denuncia se presenta a través de la mesa de entradas de la Cámara de Diputados de la provincia. Ésta luego lo deriva a la comisión correspondiente, para evaluar la pertinencia de la denuncia a fin de elevarlo a la Cámara de Senadores, donde se lleva a cabo el juicio político.

Los miembros del Tribunal de Cuentas no pueden realizar sus actividades profesionales, ya que su cargo es de *dedicación exclusiva*. Como gozan de *estabilidad en el cargo*, son inamovibles mientras dure su buena conducta y su remuneración no puede disminuirse.

El Tribunal posee estas dos áreas:

- *Legal*: integrada por la rendición de cuentas y el juicio de cuentas. Este último se realiza un año después de que la cuenta esté integrada.
- *Técnica*: integrada por seis direcciones de cuentas que se encuentran divididas así:
 - * Gobierno (provincial).
 - * Municipios.
 - * Dos direcciones de entes descentralizados.
 - * Dirección de auditorías especiales, encargadas de hacer auditorías de recursos humanos, informáticas y de obras públicas. Para este último caso la dirección cuenta con ingenieros y arquitectos.
 - * Recursos (a cargo de analizar los recursos que se interponen contra los fallos del Tribunal).

¿Cuáles son sus funciones?

Dentro de las funciones principales del Tribunal está la de examinar las cuentas de percepción o inversión de los caudales públicos. En una primera instancia, debe analizar si ellas han sido practicadas con arreglo a la Constitución y, luego, a las leyes y decretos vigentes.

Para cumplir con estos fines, el Tribunal posee distintos procesos de organización:

► *Etapas de fiscalización*: Antes de iniciarse el juicio de cuentas, el Tribunal tiene la función de controlar de manera externa, permanente y posterior los actos y sistemas que afecten el movimiento de fondos provinciales. El tribunal realiza este análisis utilizando procedimientos de auditoría.

Esta instancia alimenta lo que será posteriormente el juicio de cuentas, ya que la información recabada durante esta etapa serán elementos de entrada, junto con la Rendición Anual de los obligados.

▶ *Juicio de cuentas*: Es un proceso en el cual el Tribunal determina si los movimientos patrimoniales de la Administración provincial se adecuan a las normas vigentes. En función de este análisis, el Tribunal aprueba o desaprueba las cuentas presentadas por los obligados.

▶ *Asesoramiento e informes especiales*: Es la evacuación de pedidos de informes especiales y consultas externas que le plantean los poderes del Estado, las municipalidades, organismos descentralizados y otros entes.

En cuanto a los recursos humanos para cumplir con estas funciones, durante el taller se mencionó cierto déficit en la selección de quienes ocuparán los cargos, debido a la falta de concursos públicos para su cobertura.

Se mencionó un *programa de pasantías con buenos resultados* y se coincidió en la necesidad de revalorizar el empleo público no profesional, dado que existe una importante cantidad de personal administrativo que cumple importantes funciones de apoyatura al personal técnico.

¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce?

El organismo dicta fallos en los cuales determina si existió responsabilidad de los funcionarios investigados. La ley determina que el Tribunal está obligado a publicar en el Boletín Oficial todos sus fallos.²⁹

El Tribunal, asimismo, dicta *emplazamientos*, o sea, intimaciones enviadas para que el funcionario realice distintas conductas (por ejemplo, para contestar cargos o reparos realizados por el secretario relator o el Tribunal contra su rendición de cuentas, o para que envíe información relevante que está obligado a enviar). La ley determina, con respecto a los emplazamientos, que el Tribunal sólo publicará los que considere de trascendencia.

Todos los años, el Tribunal *debe enviar a la Legislatura y al Ministerio de Hacienda, una memoria*, esto es, un texto en el que detalle todos los trabajos realizados durante el año. Junto con ésta debe acompañar un estado *de todas las cuentas despachadas y pendientes con las observaciones y mejoras* que el Tribunal considere convenientes para evitar los defectos o los abusos que note en la recaudación y distribución de las rentas y los vicios que advierta en la contabilidad.³⁰

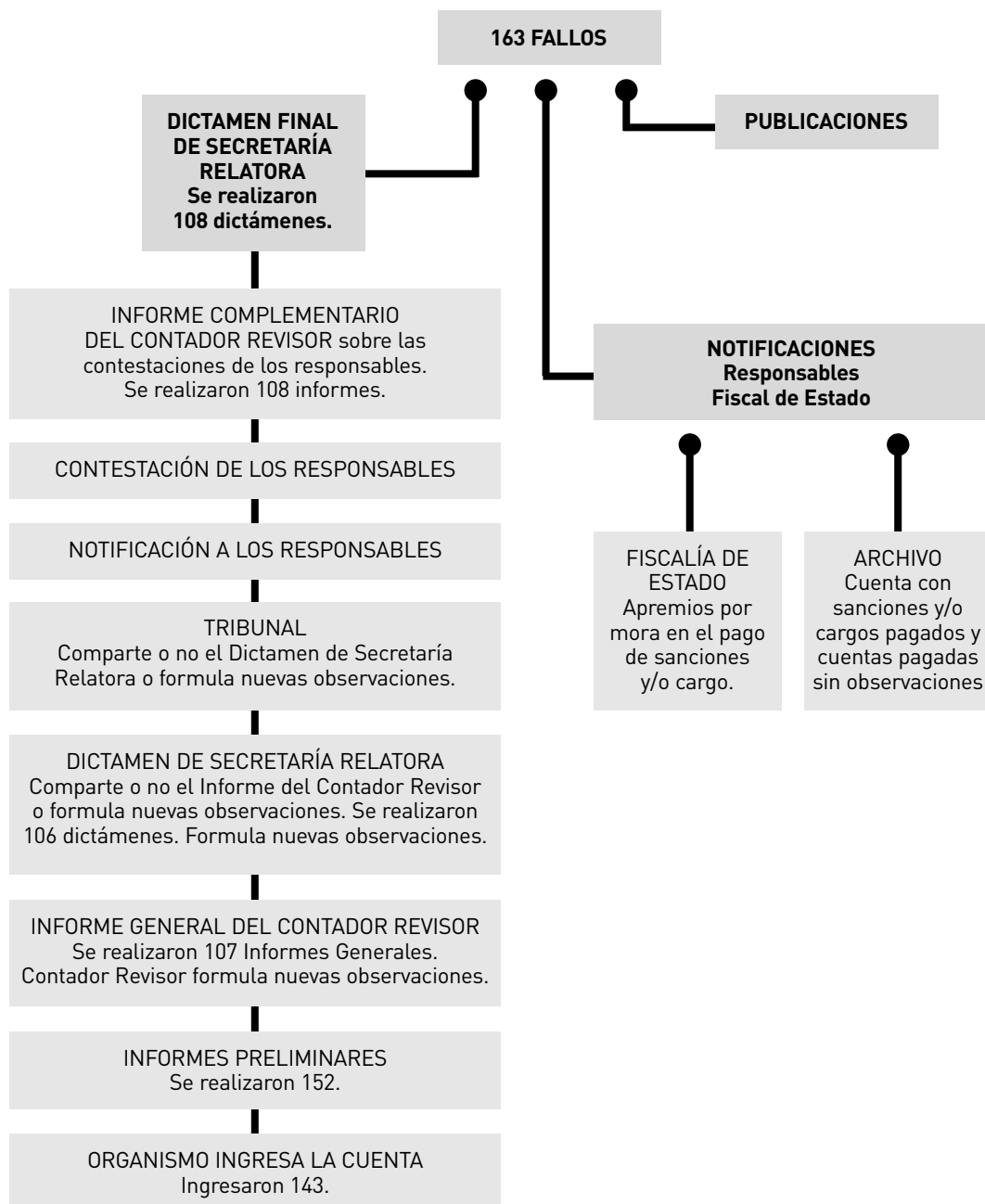
Durante el debate en el taller, se planteó *cierta preocupación con respecto a la duración del juicio de cuentas*. En especial, se mencionó el caso de algunos municipios, debido a que éstos son quienes dificultarían el acceso a cierta información vital para que el Tribunal de Cuentas cumpla con su tarea.

En ciertos casos, luego de reiteradas insistencias, el Tribunal adoptó la decisión de aplicar multas personales a los funcionarios responsables de enviar la información solicitada.

Este proceder contra los funcionarios públicos responsables está avalado por un fallo de la Corte Suprema de Justicia provincial (causa “Silvano c/ Tribunal de Cuentas”).

El circuito del juicio de cuentas es el siguiente:

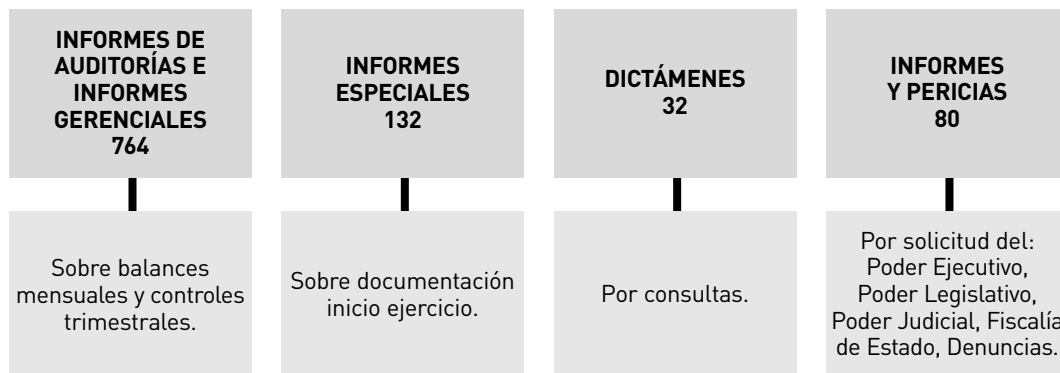
Juicio de Cuentas



Fuente: Memoria 2007. Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza
(<http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/documents/memorias/2007/memoria07.pdf>)

El circuito de las actividades de fiscalización es el siguiente:

Actividades de fiscalización



Fuente: Memoria 2007. Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza
(<http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/documents/memorias/2007/memoria07.pdf>)

¿Quiénes son los destinatarios del control?

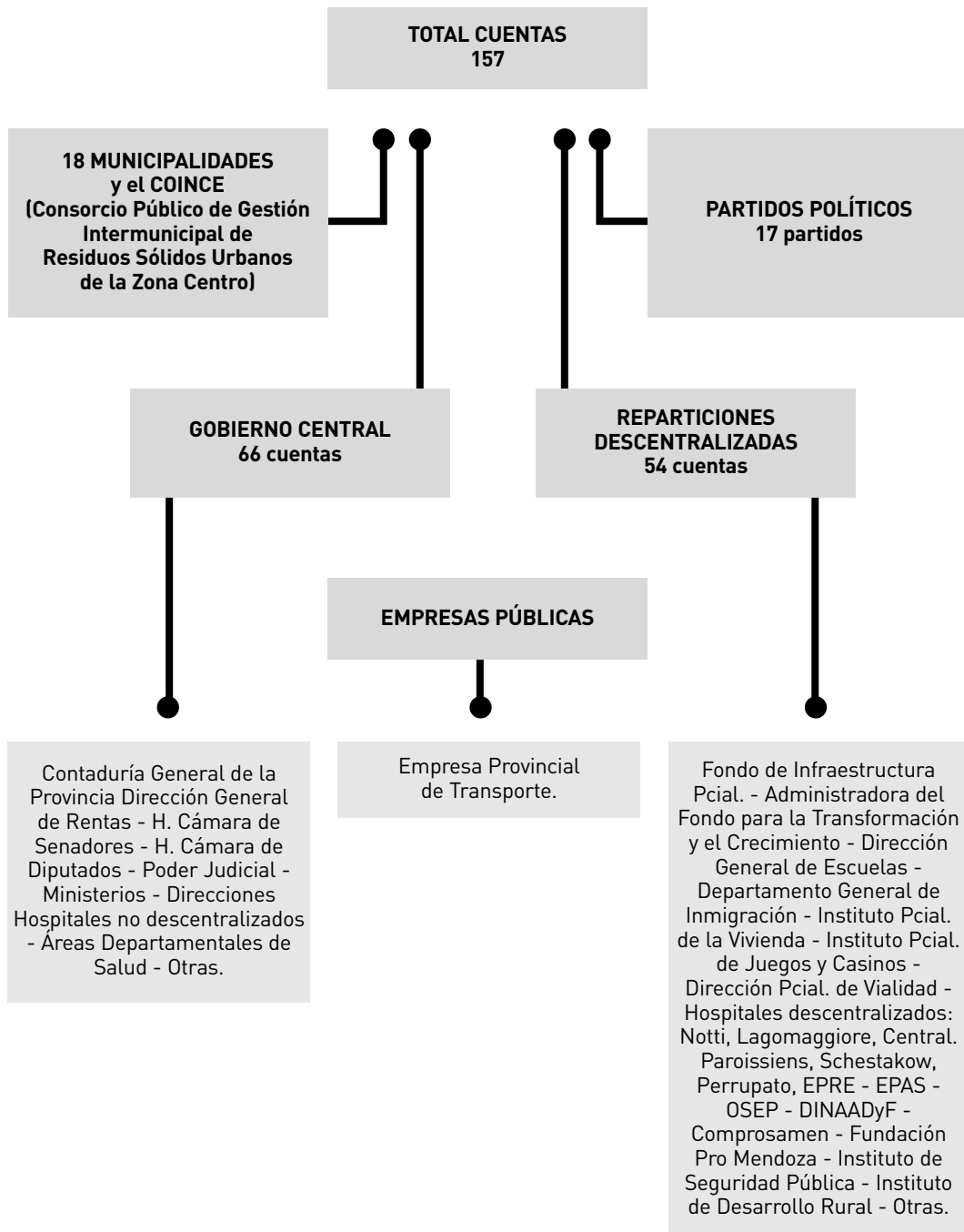
El control del Tribunal recae sobre la *Administración y todos los funcionarios responsables de la provincia.*

Todas las reparticiones públicas están obligadas a suministrarle la información que el Tribunal requiera en los términos y plazos que el Tribunal disponga.

Esta *obligación de rendir cuentas al Tribunal* incluye a los siguientes actores:

- Todos los *poderes públicos*
- *Municipalidades*
- *Reparticiones autónomas y autárquicas*
- *Funcionarios y empleados* que administren caudales de la provincia
- *Personas físicas o jurídicas* (por ejemplo, asociaciones, fundaciones, cooperadoras, etc.) que reciban subsidios o subvenciones de la provincia
- *Partidos políticos: financiamiento de su funcionamiento habitual y gastos de campaña electoral*

El universo de control del Tribunal de Cuentas es el siguiente:



Fuente: Memoria 2007. Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza
(<http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/documents/memorias/2007/memoria07.pdf>)

Juicios de Cuentas

Los obligados a rendir cuentas a la Administración deberán presentarlas ante el presidente del Tribunal, quien las enviará a uno de los contadores revisores responsables de examinar la rendición presentada comprobando la veracidad de los documentos que la justifican. Entre otras cuestiones, analizarán lo siguiente:

- Si la forma de rendición de la cuenta se adecua a los modelos e instrucciones que le sean aplicables.
- Si los documentos que respaldan los movimientos son auténticos, legítimos y suficientes.
- Si hay alguna omisión en la rendición, para lo cual se realiza un cruce con los libros de la Contaduría General o con las órdenes de pago.
- Si los cálculos están bien efectuados.

Si no se realiza ninguna observación, se aconseja la aprobación de la cuenta y, luego de la revisión por el Tribunal, concuerdan en la resolución; entonces, se aprueba la cuenta.

Pero si se encontraran objeciones, éstas se comunican al obligado, quien tiene un plazo determinado para contestarlas.

Luego de que el obligado haya dado la contestación o haya vencido el plazo fijado sin que haya hecho, el Tribunal dictará una resolución de este tipo:

- *Interlocutoria*: si hay dudas acerca de la investigación y quiere continuarse.
- *Definitiva*: en caso de que sea aprobatoria, se librá de cargo al responsable.

Si la resolución fuera condenatoria, se determinará el importe del cargo y la multa. Estas resoluciones tienen fuerza ejecutiva para demandar el pago.

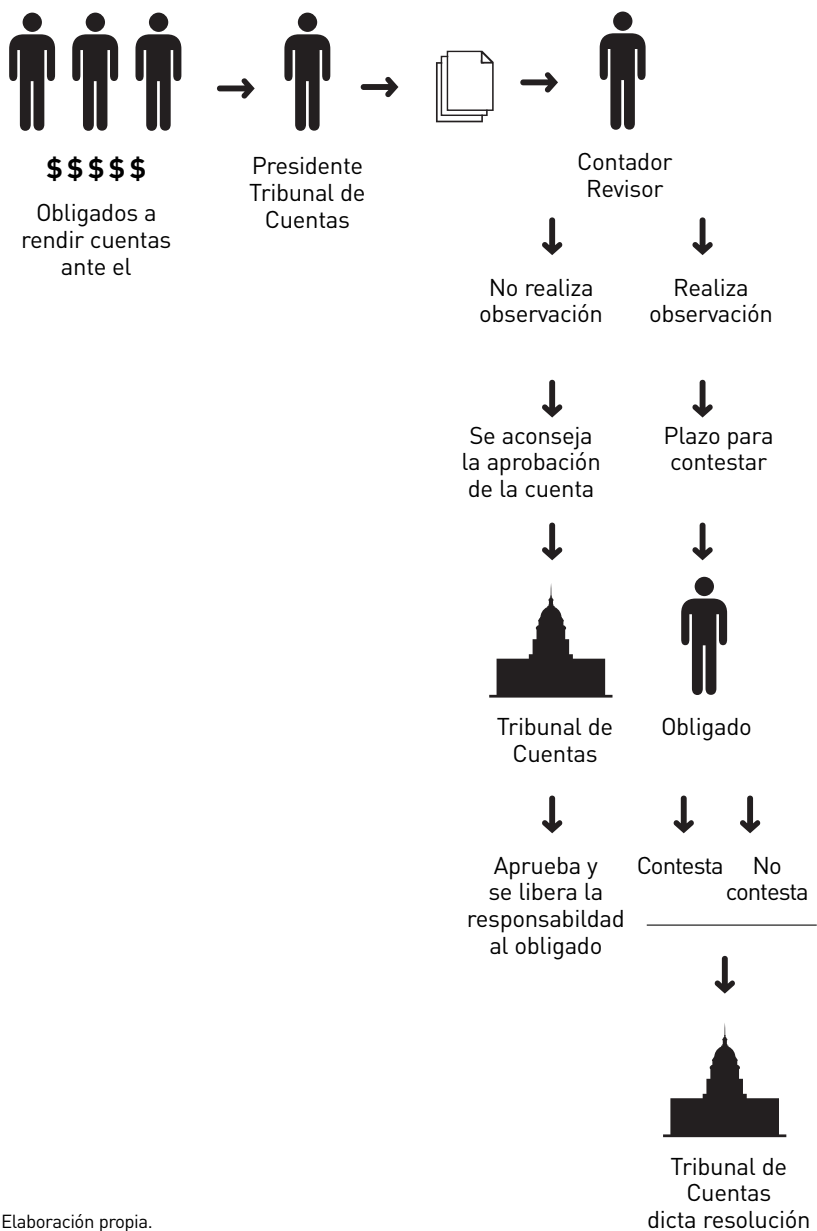
Si en el juicio se determina que no ha habido daños para la hacienda pública pero sí procedimientos administrativos irregulares, el Tribunal puede imponer una multa.

Si en el juicio se encontrara que se ha cometido alguno de los delitos previstos en el Código Penal o se presumiera la existencia de ellos, se participará al fiscal de Estado para que determine las acciones que correspondan.

Si el obligado a rendir cuentas no las presenta, el Tribunal puede determinar de oficio el monto de lo debido por el obligado.

En casos de condena, el funcionario tiene derecho a presentar recursos de apelación (de revisión o contencioso-administrativo, o por inconstitucionalidad –cuando garantías del derecho a la defensa no hubiesen sido respetadas–) ante el Poder Judicial.

Etapas del procedimiento del Juicio de Cuentas



Fuente: Elaboración propia.

Durante el taller, las OSC introdujeron una observación de relevancia con respecto a una cuestión colateral al control en sí mismo.

Las OSC reflexionaron sobre los *problemas que existen desde el momento en que el Poder Legislativo aprueba anualmente el presupuesto provincial*, relacionándolo con las dificultades para cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal, de la cual el Tribunal de Cuentas es la autoridad de aplicación.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 7314), básicamente, tiene por objetivo lograr que la provincia se maneje con un presupuesto equilibrado, sin mayor déficit o endeudamiento.

En particular, mostraron su *preocupación por la cantidad de autorizaciones que solicita el gobernador a la Legislatura para que ésta apruebe excepciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal* y, por ello, autoriza gastos que no estaban previstos originalmente en la Ley de Presupuesto.

Para ello, se estarían utilizando fondos “anticíclicos”, esto es, fondos destinados a cubrir situaciones de emergencia o que no pudieron ser previstas.

Seguimiento de la ejecución presupuestaria

Otra de las cuestiones conexas al control que se destacaron fue la *necesidad de sancionar un proyecto de ley creando un equipo técnico de seguimiento presupuestario para asesorar a ambas Cámaras Legislativas*, de carácter permanente, y cuyos integrantes sean seleccionados por concurso.

A continuación, reproducimos una noticia periodística en la cual el Tribunal de Cuentas, como encargado de recibir los informes trimestrales que deben presentar los entes estatales sobre sus ingresos, gastos y gestión económica en general, publica una lista con el detalle de los organismos cumplidores, aquellos que no cumplieron con todos los requisitos y los que directamente no presentaron ninguna documentación.

La nota periodística da cuenta del resultado del informe de cumplimiento correspondiente al primer trimestre de 2006.

Ley de Responsabilidad Fiscal: cuarenta organismos no cumplieron³¹

Los organismos tienen la obligación de presentar ante el Tribunal de Cuentas un informe trimestral de su gestión. Sin embargo, en el primer reporte del año hubo un altísimo grado de incumplimiento. Entre los “aplazados” están la administración central, el Poder Judicial, siete ministerios, doce municipios y cinco hospitales.

El 31 de mayo venció el plazo para que los entes estatales presentaran los informes trimestrales sobre sus ingresos, gastos y gestión económica en general.

El Tribunal de Cuentas de la provincia es el organismo encargado de controlar esta información y esperaba recibir ese día los 69 reportes exigidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Pero según el informe presentado por el ente de contralor, deberá seguir esperando, ya que a él llegaron tan sólo 29.

Cuarenta son, entonces, los organismos que incumplieron al menos uno de los requisitos del Tribunal, y uno en particular no presentó ninguna documentación.

Entre los entes que omitieron información en sus reportes se encuentran la Administración central, el Poder Judicial, la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (Dinaadyf), la Empresa Provincial de Transporte, el Instituto Provincial de Juegos y Casinos y el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), entre otros. A la lista se suman, además, siete ministerios, doce municipios, cinco secretarías y cinco hospitales.

En tanto, la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) incumplió la ley de pleno al no presentar documentación alguna.

Organismos que cumplieron con todos los requisitos

Administración de Parques y Zoológicos, Administradora Provincial Fondo de Transformación y Crecimiento, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Dirección General de Escuelas, Dirección General de Rentas, Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS), Ente Provincial de Regulación Eléctrica (EPRE), Fiscalía de Estado, Hospital Central, Hospital El Sauce, Hospital General Las Heras, Hospital H. Notti, Hospital Pereyra, Hospital Perrupato, Hospital Saporitti, Hospital Scaravelli, Hospital Schestakow, ISCAMEN, Municipalidad de General Alvear, Municipalidad de Guaymallén, Municipalidad de Maipú, Municipalidad de Rivadavia, Municipalidad de San Rafael, Municipalidad de Tunuyán, OSEP, Tribunal de Cuentas, Unidad de Financiamiento Internacional.

Organismos que no cumplieron con todos los requisitos

Administración Central, Caja del Seguro Mutual, Consorcio Interjurisdiccional Centro (Coince), Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (Dinaadyf), Empresa Provincial de Transportes, Hospital General Alvear, Hospital Laggomaggiore, Hospital D. Paroissien, Hospital Regional Malargüe, Hospital Tagarelli, Instituto Provincial de Juegos y Casinos, Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad; Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte; Ministerio de Hacienda, Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación; Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad, Municipalidad de Capital, Municipalidad de Godoy Cruz, Municipalidad de Junín, Municipalidad de La Paz,

Municipalidad de Las Heras, Municipalidad de Lavalle, Municipalidad de Luján, Municipalidad de Malargüe, Municipalidad de San Carlos, Municipalidad de San Martín, Municipalidad de Santa Rosa, Municipalidad de Tupungato, Poder Judicial, Programa Población a Cargo, Secretaría Administrativa, Legal y Técnica de la Gobernación, Secretaría de Deportes, Secretaría de Cultura, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Turismo, Unidad Coordinadora de Programas y Proyectos.

Organismos que no realizaron presentación alguna

Dirección Provincial de Vialidad (DPV)

Lo interesante es que las OSC –incluyendo los medios periodísticos– utilicen cada vez más la información que contiene el listado que se publica en el sitio web del Tribunal de Cuentas, de manera que sean las propias organizaciones quienes exijan el cumplimiento de la normativa, creando una sinergia de cooperación con un organismo de control.

Dos años después, ese alto número de incumplimientos se redujo de manera sustancial, tal como surge del informe del segundo trimestre de 2008.³²

Recomendaciones

A partir del análisis de la información disponible y de las opiniones vertidas durante el taller, se proponen las siguientes recomendaciones, a fin de fortalecer el funcionamiento de la Contaduría y la Tesorería.

Control interno

- *Fortalecimiento de la independencia* de la Contaduría y la Tesorería, otorgándoles autarquía financiera y funcional, de modo tal de que no dependan de la Secretaría de Hacienda para disponer la realización de auditorías.
- *Incremento de las facultades legales y presupuestarias* para realizar auditorías de gestión.
- *Publicación didáctica de la información* sobre los movimientos de caja de la Tesorería Provincial.
- *Selección por concurso* de los cuadros técnicos de la Contaduría y la Tesorería General de la Provincia.
- *Homogeneización del sistema* contable para todo el universo de organismos y entidades sujetas al control, sin excepciones.
- Publicación en el sitio web del organismo de las *órdenes de pago observadas* (incluyendo el nombre de los proveedores y los motivos de la observación) y cualquier otra información de relevancia referida a las funciones de la Contaduría General.

Control externo

- *Selección de sus cuadros técnicos* por concurso, sobre la base de perfiles redactados previamente.
- *Aumento de la difusión* de las funciones del organismo en distintos ámbitos educativos.
- *Realización* de conferencias de prensa con el fin de difundir sus informes de gestión.
- *Redacción de gacetillas* utilizando un lenguaje común para dar cuenta de la gestión del Tribunal, garantizando su difusión.

Otras recomendaciones que surgieron del debate en el taller

- Sanción de una Ley de Acceso a la Información.
- Sanción de una ley para crear un equipo técnico de seguimiento presupuestario que asesore a ambas Cámaras Legislativas, de carácter permanente, y cuyos integrantes sean seleccionados por concurso
- Aumento del control sobre el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal por parte del poder político.
- Promoción de un mayor número de auditorías de gestión, publicando los hallazgos y las recomendaciones efectuadas.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas

¿Qué es?

En Mendoza existe una Fiscalía de Investigaciones Administrativas desde el año 1980,³³ con facultades para investigar la conducta administrativa de los siguientes actores:

- Agentes de la administración pública provincial
- Reparticiones descentralizadas
- Municipios
- Empresas del Estado
- Instituciones o asociaciones cuya principal fuente de recursos sea estatal a fin de determinar la correcta inversión dada a estos recursos

¿Cómo está integrada?

La Fiscalía se encuentra integrada por un fiscal de Estado, quien en uso de sus facultades legales³⁴ delega en un fiscal adjunto la tarea de las investigaciones administrativas contra funcionarios públicos provinciales.

¿Cuáles son sus funciones?

El fiscal de Estado puede comenzar una investigación de dos maneras:

- Por *oficio*, o sea, por su propio impulso sin necesidad de una denuncia previa.
- Por una *denuncia* concreta y fundada.

Este funcionario continúa teniendo competencia para actuar aun cuando la persona investigada hubiera cesado en su cargo o función.

Si en la investigación se comprueban transgresiones a normas administrativas, el fiscal de Estado deberá realizar un dictamen que enviará, junto con el expediente, al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición a la que correspondiera el funcionario investigado o al responsable de éste.

¿Con qué herramientas cuenta para realizar su tarea?

El fiscal de Estado tiene distintas facultades que puede usar a lo largo de su investigación; entre otras, las siguientes:

- Requerir exámenes periciales o reparticiones o funcionarios públicos, los cuales están obligados a ayudar al fiscal.
- Solicitar al gobernador la suspensión de un acto o hecho sometido a su investigación, cuando considere que se pudiera ocasionar un perjuicio grave o irreparable para el Estado.
- Disponer la detención e incomunicación de los presuntos responsables por medio de las autoridades respectivas, cuando en el curso de una investigación se estableciera prima facie la comisión de un delito, en cuyo caso deberá, de inmediato, poner los hechos en conocimiento del juez competente y los detenidos a su disposición.
- Actuar en cualquier lugar de la provincia en cumplimiento de sus funciones, ya sea en forma directa o por medio del fiscal adjunto de investigaciones.
- Informar al Poder Ejecutivo, cuando estimara que la permanencia en funciones de un ministro o funcionario con jerarquía equivalente pueda obstaculizar gravemente la investigación, para que determine las acciones que se van a adoptar. Si se tratara de funcionarios de jerarquía inferior, podrá solicitar su suspensión al ministro respectivo o autoridad de quien dependan, quedando subsistente la posibilidad de reiterar este requerimiento hasta el Poder Ejecutivo.
- Solicitar la detención e incomunicación de los presuntos responsables, si en el transcurso de la investigación se detectara la comisión de un delito.
- Ordenar y recibir declaraciones o manifestaciones de los presuntos responsables de los hechos investigados.
- Solicitar el auxilio de la policía y pedir la colaboración de los servicios de información del Estado.
- Pedir, a cualquier organismo del Estado y a personas físicas o jurídicas, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil.

Difusión pública de su gestión

Las conclusiones a las que arriba el fiscal de Estado pueden darse a publicidad. Si como producto de sus investigaciones se concreta una instancia penal porque se detectó que el funcionario ha cometido algún delito, la facultad de dar publicidad a los actos se convierte en una obligación del fiscal, quien debe velar por mantener el secreto de hechos cuya difusión afecte la eficacia de procedimientos pendientes.

En la actualidad, en la página web de la Fiscalía (<http://www.fiscalia.mendoza.gov.ar/>) se encuentran publicadas distintas denuncias en investigación, así como estadísticas y otros datos de interés.

¿Cómo se puede efectuar una consulta o denuncia?

La Fiscalía ha habilitado tres casillas de correo a través de las cuales recibe todas las consultas o denuncias de la sociedad civil:

Fiscal de Estado: pjsin@mendoza.gov.ar

Asuntos judiciales: fiscal@mendoza.gov.ar

Asuntos administrativos: aviggiani@mendoza.gov.ar

A fin de resaltar la importancia que posee la interacción entre distintos organismos de control, se expondrá un caso en el que actúan los diferentes organismos de control aquí analizados, inclusive un organismo de control nacional, desde sus distintas competencias.

La nota periodística que aquí se reproduce da cuenta de una denuncia acerca de irregularidades en la asignación de vales alimentarios Vale Más, distribuidos por el Gobierno provincial con fondos del Gobierno Nacional.

Al tratarse de fondos provistos por el Gobierno Nacional, interviene la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que realiza varias advertencias referidas a los retrasos en la rendición de cuentas de las empresas vinculadas al programa Vale Más que distribuye los vales alimentarios.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas mendocino intima en distintos fallos a que se regularicen los números y también la Contaduría General advirtió internamente sobre los problemas del sistema.

En cuanto al rol que le cupo a la Fiscalía de Estado, la noticia hace referencia a la denuncia interpuesta por una organización vecinal en la que se afirma que había personas que cobraban menos y que había personas que no estaban empadronadas pero igual recibían los vales alimentarios.

Hubo informes, advertencias y llamados de atención previos

La SIGEN, el Tribunal de Cuentas y la Contaduría de la provincia advirtieron problemas. Pero no hubo denuncias.³⁵

El Vale Más tiene un complejo sistema de funcionamiento y algunas de las etapas quedan sin control. Los vales, por ejemplo, sólo son sellados por los mayoristas. De igual manera, desde que se comenzó a instrumentar hubo llamados de atención, informes de advertencias y recomendaciones de los entes de control, que no fueron tomados en cuenta del todo.

Los fondos para el financiamiento del programa provienen de la Nación. Por eso, la Sindicatura General de la Nación audita parte del proceso. Desde el año 2002 los informes de la SIGEN advierten, por ejemplo, sobre los retrasos en las rendiciones de cuenta de la empresa Proms y acerca de la falta de claridad en el manejo de los fondos por

parte del Fides, es decir, de Desarrollo Social (aseguran que no se pueden seguir los fondos porque se mezclan con otras partidas).

El Tribunal de Cuentas también advirtió en distintas oportunidades sobre algunos incumplimientos de la empresa Proms en las rendiciones. De hecho, los fallos 14.046 y 14.210 de ese organismo intiman a que se regularicen los números. El Tribunal reclama por las demoras en la presentación de los cuadernillos, en las rendiciones de pago a los mayoristas y otras irregularidades. Según informaron en Desarrollo Social, hubo demoras de hasta 10 meses en la entrega de documentación.

La Contaduría General de la provincia también advirtió internamente sobre los problemas del sistema. En Desarrollo Social, por ejemplo, aseguran que nunca se pudo cerrar un ejercicio contable para saber si faltaba o sobraba plata. Ninguno de todos esos procesos terminaron en la Justicia.

En 2003, una organización vecinal de Godoy Cruz presentó una denuncia en la Fiscalía de Estado basada en reclamos de personas que recibían el beneficio. Entre otras cosas, se explicó que cobraban menos y que había personas que no estaban empadronadas pero igual recibían los vales. Ese expediente se unificó con la denuncia presentada por el Ministerio de Desarrollo Social.

La investigación penal está a cargo del fiscal de delitos complejos Daniel Carniello. Por ahora se están analizando varias cajas con documentación presentada por los denunciados. Según informaron, la complejidad del sistema y la gran cantidad de documentación que debe ser analizada demoran el trabajo. Pero esta semana comenzarán a tomar testimonio a los distintos actores involucrados. Entre otras cosas, se analiza si hubo fraude a la administración pública y estafa.

Recomendaciones

En el plano normativo, consideramos que la Fiscalía tiene suficientes atribuciones legales para cumplir con su finalidad. Durante el taller, no existieron manifestaciones respecto a su eficacia, ni a los recursos presupuestarios y humanos con los que cuenta.

Lo que se detectó, en efecto, es el problema de la confusión de roles entre ciertas competencias que tiene el fiscal de Estado, por lo que es recomendable *designar a un fiscal de Investigaciones Administrativas con competencias separadas e independencia funcional del resto de la Fiscalía.*³⁶

Organismos especializados en prevención de la corrupción

Tal como se mencionó con anterioridad, las normas internacionales en materia de lucha

contra la corrupción³⁷ recomiendan que los Estados adopten organismos especializados de investigación de corrupción –como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas recién analizada–, además de organismos de prevención de la corrupción.

Mendoza carece de organismos de este último tipo, por lo que se recomienda la creación de una oficina que posea competencias para el diseño de políticas públicas de transparencia y de prevención de la corrupción, con competencias similares a las que tiene la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación, robustecida, por cierto, con la independencia funcional, financiera y de sus autoridades que deben poseer estos organismos.

De crearse un organismo de tales características, las atribuciones presupondrían el dictado de una Ley de Ética pública provincial que incluyera un régimen público de declaraciones juradas patrimoniales y un control sobre conflictos de intereses de funcionarios, entre otras herramientas preventivas que suelen incluir este tipo de normas (códigos de conducta éticos, regímenes de obsequios).

Las principales áreas de trabajo que un organismo en la provincia de Mendoza podría tener son las siguientes:

- *Trabajo con OSC* en el diseño, promoción e implementación de políticas de transparencia y participación ciudadana.
- *Recomendaciones y asesoramiento* a organismos del Estado en esta misma materia.
- *Administración de un Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales* de funcionarios públicos, evaluando su contenido y detectando situaciones de enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad con el ejercicio de la función.
- *Análisis de situaciones de conflictos de intereses* e incompatibilidades de los funcionarios públicos en el marco de una futura Ley de Ética Pública.
- *Proposición de políticas generales* para mejorar los procesos de compras y contrataciones públicas.
- *Elaboración de proyectos normativos* y recomendaciones acerca de posibles reformas legislativas que refuercen controles o transparenten las gestiones.
- *Diseño, implementación y promoción de actividades* de capacitación y difusión en temas de ética pública para funcionarios públicos y la ciudadanía.

Conclusión sobre la situación en la provincia de Mendoza

A partir del intercambio entre los organismos de control y las OSC que se desarrolló en el taller celebrado en la ciudad de Mendoza, se han identificado varias cuestiones relevantes que están pendientes y que se encuentran indirectamente relacionadas con temas de control, como sancionar una Ley de Acceso a la Información, otra para crear un equipo técnico de seguimiento presupuestario que funcione en el ámbito de la Legislatura, o aumentar el control de la Ley de Responsabilidad Fiscal por parte del poder político.

Entre las cuestiones que han quedado pendientes, se destaca la falta de un organismo de prevención de la corrupción, ya que la Fiscalía de Estado se encuentra a cargo de cuestiones vinculadas únicamente a la persecución penal. Al respecto, es nuestro deseo que este proyecto haya servido para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mendocina avancen en actividades de incidencia ante las autoridades políticas provinciales exigiéndoles la creación de un organismo de tales características. También se espera que insistan con la implementación de las recomendaciones aquí realizadas para con la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas.

La otra cuestión es la referida a las pocas experiencias de cooperación entre las OSC y los organismos de control mencionados, pues sólo se señalaron algunas experiencias y denuncias que fueron recogidas por los medios de comunicación.

Al respecto, no debe olvidarse que si bien poseen una naturaleza distinta, las OSC y esos organismos comparten el objetivo de exigir la rendición de cuentas a funcionarios que actúan en el ámbito provincial, por lo que la cooperación mutua potenciaría sus posibilidades y disimularía ciertas limitaciones que poseen.³⁸

Por ello, deseamos que este proyecto sirva para iniciar el camino hacia experiencias exitosas de cooperación.

Órganos especializados de control en la provincia de Mendoza

| | | Ubicación institucional | Ámbito de competencia | Funciones | Independencia | Naturaleza del control | Instrumentos | Capacidad para iniciar causas judiciales |
|--------------------------|------------------------------------|---|---|---|--|---|---|--|
| ÓRGANOS DE AUDITORÍA | Tribunal de Cuentas | Poder Legislativo provincial | Sector público provincial | Control de legalidad y auditoría | Autonomía | Control posterior externo | Auditorías, rendición de cuentas y juicios de cuentas | Sí ³⁹ |
| | Contaduría General de la provincia | Poder Ejecutivo provincial (dependiente del Ministerio de Hacienda) | Sector público provincial | Control interno | No posee | Control interno concomitante | Auditorías y control interno | No |
| ÓRGANOS DE INVESTIGACIÓN | FIA | Fiscalía del Estado | Sector público provincial ⁴⁰ | Investigación de la conducta penal y administrativa | Órgano jurídico independiente y extrapoder | Control administrativo, investigación y denuncias | Investigaciones, dictámenes y denuncias | Sí ⁴¹ |

3. c. El sistema de control en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe se encuentra en la zona central de la República Argentina. Se rige principalmente por su Constitución provincial.

Como todas las provincias argentinas, el poder es tripartito, lo que garantiza la independencia entre los tres poderes, y la forma de gobierno representativa, republicana y federal. Este sistema de división de poderes está formado por un Poder Ejecutivo, ejercido por el gobernador; un Poder Legislativo bicameral y un Poder Judicial, el cual cuenta con tribunales de primera instancia, una Cámara de Apelaciones y una Corte Suprema de Justicia.

El sistema de control de la provincia de Santa Fe está constituido básicamente por los siguientes organismos: la Sindicatura General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas, la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas, y la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia. A continuación, se verá en detalle cómo están compuestos estos organismos, cuáles son sus funciones y atribuciones, qué información procesan, así como una serie de recomendaciones para su mejora y fortalecimiento.

Sindicatura General de la Provincia

¿Qué es?

Se trata de un *órgano de control interno* del Poder Ejecutivo provincial creado en el año 2005 a través del artículo 181 de la Ley N° 12510 (Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado).

Si bien está creada desde hace tres años, la Sindicatura aún no se encuentra en pleno funcionamiento. Ésta es la cuestión pendiente de mayor urgencia en Santa Fe. De todas maneras, a continuación se describen las características principales del organismo.

El *control interno* implica que el órgano encargado de realizar el control depende jerárquica y directamente del titular del Poder Ejecutivo, o sea, del gobernador de la provincia, cabeza del sector público provincial.

Para realizar su tarea de manera *independiente* y no estar sujeto a las influencias de los controlados, la ley que lo crea le otorga lo siguiente:

- *Autarquía administrativa*: se administra por sí mismo, pudiendo realizar la organización y reglamentación interna de su funcionamiento de acuerdo con las necesidades del organismo, creando, por ejemplo, unidades especiales para la investigación de determinados hechos específicos.
- *Autarquía financiera*: administra su presupuesto sin depender de las directrices de ningún organismo. Invierte sus recursos en las actividades que considere necesarias para el cumplimiento de su deber, sin necesidad de pedir autorización a ningún organismo.

Por otro lado, para garantizar la autonomía de criterio y reforzar la independencia en su tarea, las funciones y actividades de quienes ejercen el control (los auditores) deben mantenerse desligadas de las operaciones sometidas a su análisis.

El Síndico General y el Síndico Adjunto no pueden realizar otras actividades profesionales que no sea su tarea dentro de la Sindicatura, ya que su cargo es de dedicación exclusiva. La única excepción es la docencia.

¿Cómo está integrada?

La Sindicatura está integrada por los siguientes actores:

- El Síndico General de la provincia, a cargo del organismo. Es quien representa legalmente a la Sindicatura, organiza su funcionamiento, aplica las sanciones disciplinarias en el organismo, eleva anualmente al Poder Ejecutivo el plan de acción y el presupuesto de gastos, etcétera.
- El Síndico Adjunto, que asiste al Síndico General y lo sustituye en caso de ausencia de éste.

Son designados por el Poder Ejecutivo provincial y el requisito que exige la ley es el de ser idóneos, esto es, contar con los conocimientos necesarios para poder realizar su tarea. Otro requisito es el de poseer título universitario en Ciencias Económicas con cinco años, como mínimo, de obtención del título.

En cada organismo se instalará una Unidad de Auditoría Interna (UAI) que trabajará en cada jurisdicción o delegación. Los titulares de cada jurisdicción deberán asegurar la actividad de estas unidades.

A casi tres años⁴² de la creación del organismo, persiste la falta de designación del Síndico General; debido a que su designación reside sólo en el gobernador, también es preocupante la falta de independencia que tendría este organismo. Durante el taller se informó que se trata de un organismo en formación, y que en la actualidad se están dictando los manuales de procedimiento y las Unidades de Auditoría Interna que van a ser instaladas en las distintas reparticiones.

¿Qué funciones posee?

Dentro de las funciones de control que posee la Sindicatura, de acuerdo con la ley de su creación, se encuentran las siguientes:

- *Dicta, aplica y supervisa normas de control interno.* Podría proponer a una jurisdicción bajo su control el modo de ejecutar un procedimiento y ésta debería cumplirlo.
- *Realiza planes anuales de trabajo y aquellos de las delegaciones.* La Sindicatura redacta un plan anual de trabajo, el cual es distribuido a las delegaciones de su dependencia para que éstas lo apliquen en los distintos organismos.
- *Formula, a los organismos controlados, observaciones y recomendaciones. Comprueba luego que éstos las hayan puesto en práctica.* Si en su tarea la Sindicatura detecta un procedimiento que no sea eficiente o no se ajuste a la ley, deberá realizar las observaciones necesarias para su corrección y corroborar luego que el organismo lo haya puesto en práctica.

- *Pone en conocimiento del gobernador de la provincia y de los titulares de las jurisdicciones los actos que puedan acarrear o que hayan acarreado perjuicios al patrimonio público.* Por ejemplo, si en la realización de su tarea la Sindicatura descubriera que un funcionario público malgastó recursos del Estado provincial, debe ponerlo en conocimiento del gobernador para que éste tome los recaudos y medidas que considere pertinentes.

Para asegurar que la Sindicatura cumpla sus funciones, la ley le da la potestad de requerir a las entidades sujetas a su control la información que ella estime necesaria. Cualquier funcionario o agente que se niegue a colaborar estará cometiendo una falta grave.⁴³

¿Cómo funciona? ¿Qué tipo de información produce?

Cuando es operativa, la Sindicatura deberá realizar informes para distintos actores:

- El tribunal de la entidad, la jurisdicción o el organismo controlado
- El gobernador de la provincia
- El Tribunal de Cuentas de la provincia

¿Quiénes son los destinatarios del control?

Su competencia está limitada a las jurisdicciones y entidades que integran el Poder Ejecutivo provincial:

- Centralizadas
- Descentralizadas
- Empresas, sociedades y otros entes públicos que dependen del Poder Ejecutivo provincial

Debido a que el ámbito de actuación se limita a la esfera del Poder Ejecutivo provincial, quedan fuera de su ámbito de control los poderes Legislativo, Judicial y Municipal.

El tipo de control que realiza sobre estos entes es el siguiente:

| | |
|--------------------------|---|
| AUDITORÍA INTERNA | Es un examen posterior de las actividades financieras y administrativas del organismo. |
| CONTROL INTERNO | Son las normas y procedimientos que deben lograr el ejercicio eficiente de la tarea para la cual fue creado el organismo. |

La metodología de control que exige la norma que lo crea es la de *integral e integrado*, por lo que debe entender que la entidad controlada está inserta en todo un sistema administrativo que debe realizar su tarea siguiendo los criterios de *economía, eficiencia y eficacia*. Este mandato implica que, en su tarea de control, la Sindicatura debe verificar si, por ejemplo, el organismo que está siendo analizado utiliza sus recursos de la mejor manera posible, con eficiencia o eficacia.

No sólo evaluará las operaciones del organismo auditado, sino que también tiene competencia para evaluar programas que estuviera llevando a cabo el organismo, así como los proyectos que fueron o están siendo ejecutados.

Experiencias con la sociedad civil

La falta de funcionamiento propiamente dicho de la Sindicatura impidió que existan experiencias de interacción con la sociedad civil que se puedan incorporar a este informe, según se destacó durante el taller.

Recomendaciones

▶ Pronta designación de un Síndico General, para lo que se sugiere fuertemente la implementación de un proceso público y participativo a fin de que la ciudadanía y las OSC puedan presentar su apoyo o impugnaciones al/a la candidato/a propuesto/a por el gobernador.

▶ Puesta en funcionamiento del organismo para que pueda ejercer a pleno sus facultades. A estos efectos, es preciso dotar al organismo de lo siguiente:

- Recursos humanos seleccionados a partir de perfiles previamente diseñados, y de un proceso de selección meritocrático y competitivo, garantizando cierta estabilidad en el cargo para reforzar su independencia.

- Recursos materiales y presupuesto suficientes.

▶ Diseño de un sitio web propio, en donde se publiquen los planes anuales de auditoría, los informes de gestión o memorias redactas en un lenguaje común, los informes de auditoría y toda otra información relevante.

▶ Publicación de gacetillas con las conclusiones de los informes de auditoría, redactas en lenguaje coloquial.

▶ Seguimiento de la implementación de las recomendaciones dentro de los organismos auditados.

▶ Habilitación de un canal de comunicación con las OSC que permita proponer puntos de auditoría en el plan anual, integrar equipos de auditoría, u otras estrategias de cooperación o difusión de las actividades de la Sindicatura.

▶ Creación de un canal de denuncias que garantice el anonimato de los denunciantes o la reserva de su identidad.

Tribunal de Cuentas

¿Qué es?

Es un órgano de control externo que recae sobre el Sector Público Provincial no Financiero.⁴⁴ Este órgano fue creado por la Constitución de la provincia y es el órgano de contralor jurisdiccional administrativo.

Según la Ley de Administración Financiera (Ley 12510), el sector público no financiero está compuesto de la siguiente manera:

A. Administración provincial

1. Poder Ejecutivo

I. Administración centralizada

- a) Ministerios
- b) Fiscalía de Estado
- c) Secretarías de Estado

II. Administración descentralizada

- a) Organismos de seguridad social, salud y previsión social
- b) Organismos de servicios y obras públicas
- c) Entes reguladores de organismos y servicios privatizados y de control
- d) Otros organismos

2. Poder Legislativo

I. Administración centralizada

II. Administración descentralizada

III. Tribunal de Cuentas

3. Poder Judicial

B. Empresas, sociedades y otros entes públicos

1. Empresas públicas

2. Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria

3. Sociedades anónimas del Estado

4. Sociedades de economía mixta

5. Sociedades del Estado

6. Entes interestatales e interjurisdiccionales

7. Empresas y entes residuales

8. Otros entes estatales

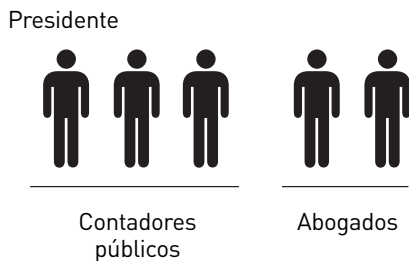
¿Cómo está integrado?

El Tribunal está conformado por *cinco vocales* entre los cuales deben figura los siguientes:

- Tres con el título de Contador Público Nacional
- Dos con el título de Abogado

A la vez, todos los miembros deben reunir estos requisitos:

- Ser argentinos (nativos o por opción)
- Tener 30 años con cinco años de profesión en el título
- Estar domiciliados en la provincia



Fuente: Elaboración propia.

Estos miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa.

A partir de algunas observaciones realizadas durante el Taller en la Ciudad de Rosario, la forma de designación de los vocales del Tribunal es cuestionada por el posible carácter político del método de selección.

Existieron múltiples opiniones sobre métodos alternativos de selección y del perfil que deberían tener los vocales. Entre las opciones que se debatieron, se planteó que la selección se realice a través de concursos públicos de oposición y antecedentes y/o un proceso de selección más abierto a la ciudadanía, con las posibilidades de impugnar o apoyar candidaturas que realizara el gobernador, previa designación.

Más allá de este rico intercambio de ideas, a fin de garantizar la independencia y la estabilidad en el cargo, la ley les otorga a los vocales la garantía de que *sólo pueden ser removidos a través del juicio político*.

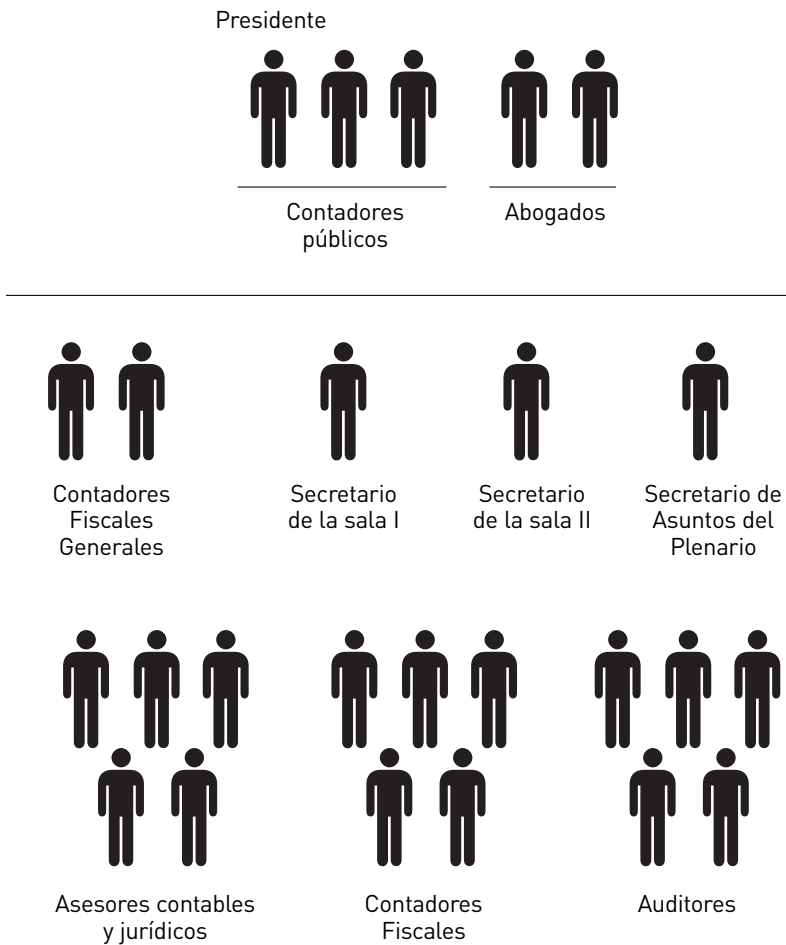
Al igual que en el caso de los síndicos, los vocales no pueden realizar otras actividades profesionales que no sea su tarea dentro del Tribunal, ya que su cargo es de dedicación exclusiva. La única excepción a esta regla es el ejercicio de la docencia.

Uno de los cinco vocales será el *presidente* del Tribunal. Su designación está a cargo del propio cuerpo y durará un año en el cargo, que es rotativo. Entre sus funciones está la de conducir y administrar la entidad.

El Tribunal de Cuentas posee los siguientes cargos que sólo podrán ser ocupados por un concurso de antecedentes y oposición:

- Dos contadores fiscales generales
- Un cuerpo de contadores fiscales
- Un secretario de asuntos de plenario
- Un secretario por cada sala
- Un cuerpo de asesores contables y jurídicos
- Un cuerpo de auditores de carácter interdisciplinario

Estructura del Tribunal de Cuentas de la provincia



Fuente: Elaboración propia.

Los requisitos necesarios para pertenecer a cada cuerpo son los siguientes:

| Cargo | Requisitos para acceder al cargo |
|---|--|
| CONTADOR FISCAL GENERAL | <ul style="list-style-type: none"> • Ser contador público • Haberse desempeñado cinco años, como mínimo, en el puesto de contador fiscal |
| CONTADOR FISCAL | <ul style="list-style-type: none"> • Ser contador público • Tener un título con una antigüedad mínima de tres años |
| ASESOR CONTABLE O JURÍDICO | <ul style="list-style-type: none"> • Ser contador público o abogado (según el tipo de asesor) • Tener un título con una antigüedad mínima de tres años |
| SECRETARIO DE SALA O DE PLENARIO | <ul style="list-style-type: none"> • Ser contador público o abogado • Tener un título con una antigüedad mínima de tres años |
| AUDITOR | <ul style="list-style-type: none"> • Tener título universitario u otra especialización terciaria adecuada a las tareas por realizar • Tener un título con una antigüedad mínima de tres años |

¿Qué funciones posee?

El Tribunal se encarga del *control posterior del Sector Público Provincial no Financiero*, por lo que este tipo de control se efectúa una vez realizado el acto y no al mismo tiempo o antes de realizarlo.

Las competencias del Tribunal son cuatro:

1. Realiza un control de *legalidad* de los actos administrativos, esto es, verifica que los actos emanados del organismo controlado se correspondan con las normas legales que lo rigen. El control se realiza sobre la totalidad de los actos dictados, vinculados a la disposición de recursos públicos.

Si el Tribunal realiza una observación legal, ésta deberá ser comunicada a los siguientes actores: El titular de la jurisdicción o entidad que hubiera emitido el acto o los actos sobre los cuales recaiga la observación.

- El titular del Poder Ejecutivo, Judicial o de la Cámara Legislativa que correspondiera.
- La Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas.
- El responsable del sistema de control interno de la jurisdicción a la que corresponda el acto observado.

2. Realiza *auditorías* y el control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial y de gestión, y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial no Financiero.

Estas auditorías se realizan a partir de un muestreo, detectando áreas de riesgo, o a partir de denuncias concretas que la ciudadanía puede presentar.

3. Examina las *rendiciones de cuentas* de percepción e inversión de fondos públicos que presentan los funcionarios que administran partidas presupuestarias, y eventualmente celebra los juicios de cuentas contra ellos si las rendiciones no fueran satisfactorias.

4. Determina la *responsabilidad administrativa* y patrimonial de los agentes públicos, para lo cual el Tribunal sustancia juicios de responsabilidad.

Tanto los informes sobre el análisis de legalidad, cuentas de inversión, juicios de cuentas y memorias se encuentran publicados en la página web del organismo (<http://portal2005.santafe.gov.ar>).



A continuación, explicaremos más en detalle cómo funcionan la rendición y los juicios de cuentas; luego describiremos el funcionamiento de los juicios de responsabilidad.

¿Quiénes son los destinatarios del control?

Los destinatarios del control son los siguientes actores:

- Los *agentes y funcionarios del sector público provincial* o entidades sujetas al control del Tribunal, que manejen fondos o bienes del Estado.
- Toda *persona* de existencia física o jurídica que, sin pertenecer al Estado, reciba de éste fondos, valores o especies.
- Los titulares de los servicios administrativos-financieros de los *poderes Legislativo y Judicial, de los ministerios, de las secretarías de Estado*, entes descentralizados y demás organismos, en lo referente a los fondos o valores que administren.

El hecho de que sea un órgano de *control externo* significa que el Tribunal no depende del Poder Ejecutivo, lo cual tiene por finalidad otorgarle mayor independencia respecto de su controlado.

Para reforzar la independencia que le otorga la Constitución provincial, la ley que regula su funcionamiento⁴⁶ le otorga lo siguiente:

- *Personería jurídica*: gracias a esta potestad el organismo posee su propia representación, razón por la cual, por ejemplo, podría contratar a su nombre.
- *Autarquía administrativa*: al igual que en la Sindicatura, esta facultad implica que el

Tribunal puede administrarse por sí mismo, pudiendo realizar la organización y reglamentación internas de su funcionamiento de acuerdo con las necesidades del organismo.

- *Autarquía financiera*: esta potestad, que también posee la Sindicatura, le permite al Tribunal administrar su presupuesto sin depender de las directrices de ningún organismo.

Juicios de Cuentas

El Juicio de Cuentas es una herramienta que posee el Tribunal de Cuentas para ejecutar sus funciones y tareas. Para ello, la ley establece que los obligados deben rendir cuentas de su gestión, la cual debe ser evaluada por una sala del Tribunal de Cuentas.

¿Quiénes son los obligados a rendir cuentas?

Los obligados ante el Tribunal son aquellos agentes o funcionarios del sector público provincial que manejen fondos públicos o las entidades que reciban fondos del Estado.

¿Cómo es el procedimiento?

Vencido el plazo para que los obligados realicen la rendición de cuentas, el Tribunal puede encontrar defectos en las rendiciones presentadas, o detectar que un obligado a rendir cuentas no lo ha hecho.

En estos dos casos, el Tribunal puede requerirle al obligado que realice la rendición que ha omitido presentar o que subsane el defecto en la rendición presentada.

Una vez vencido el plazo para que el obligado presente la rendición o la subsane, el Tribunal tiene dos opciones:

- Aprobar la cuenta presentada.
- Pedirle al obligado de nuevo que presente la rendición, si no lo ha hecho, o seguir indagando sobre ése u otros defectos.

Una vez realizada esta etapa, el Tribunal debe determinar si aprueba la rendición o si inicia un Juicio de Cuentas.

En el caso de que el Tribunal iniciara un Juicio de Cuentas por no haber sido satisfechas las observaciones que efectuó o porque el obligado no presentó su rendición, debe citar al obligado para que realice su descargo. Si éste no lo hiciera, puede condenarlo a que pague las sumas cuya justificación no haya presentado o cuya presentación fuese defectuosa.

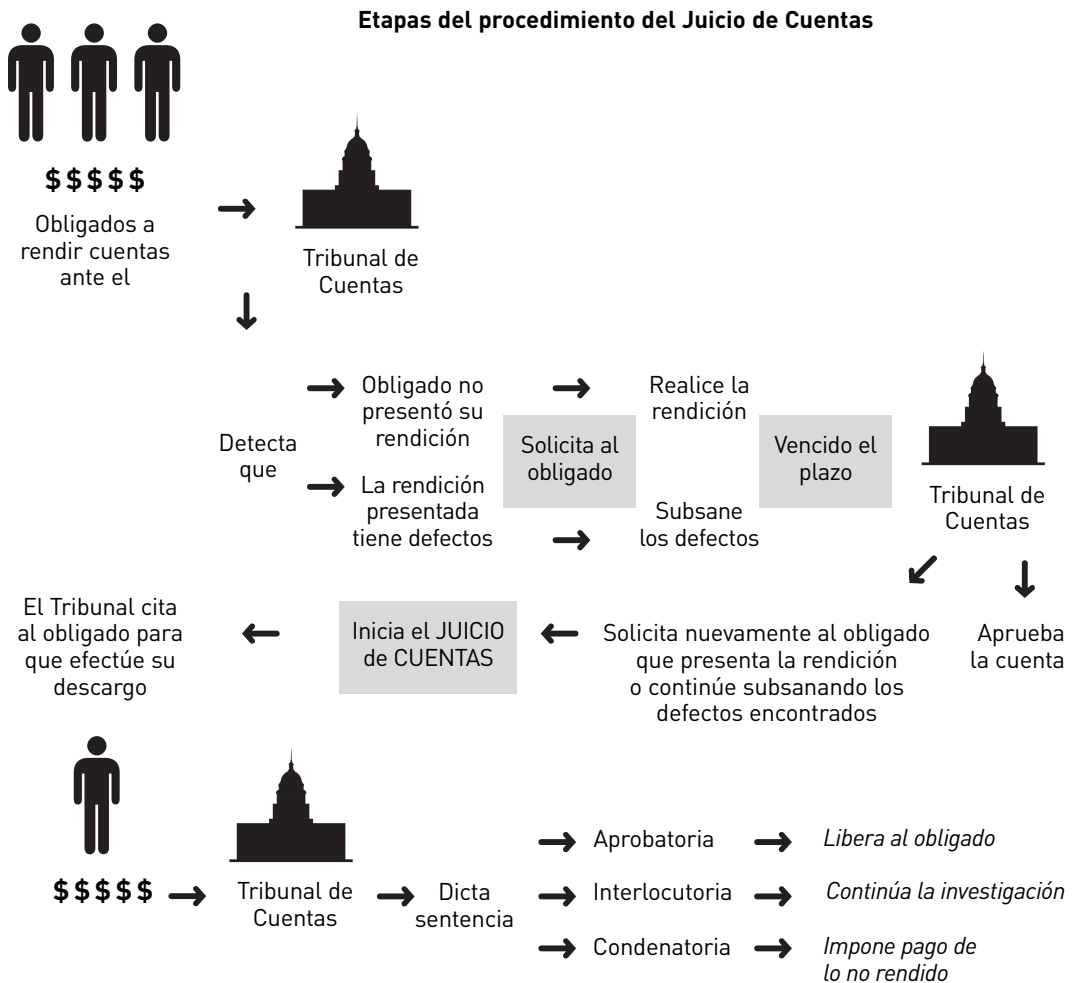
Si el obligado se presentara y realizara su descargo, el Tribunal decidirá aprobar la cuenta y liberar total o parcialmente al obligado, o dictará una de estas dos resoluciones:

- *Interlocutoria*: esto significa que aún hay que continuar investigando.
- *Condenatoria*: el obligado deberá pagar en 30 días lo que el Tribunal estime conveniente.

Si el condenado no abonara el cargo que le impuso el Tribunal, éste dará intervención a la Fiscalía para que ejecute la sentencia en la esfera judicial.

Si el Tribunal no se expidiera en el plazo estipulado, la ley estimará que cesa la responsabilidad de los obligados.

Gráficamente, el proceso incluye las siguientes etapas:



Fuente: Elaboración propia.

Juicios de responsabilidad

¿Qué son? ¿Para qué sirven?

Los juicios de responsabilidad, al igual que los juicios de cuentas, son otra herramienta con la que cuenta el Tribunal de Cuentas.

En este caso, el Tribunal juzgará los actos, hechos u omisiones de cualquier agente o funcionario de la Administración Pública provincial que hayan producido o puedan producir un perjuicio al patrimonio estatal provincial.

Por medio de este juicio se pretende lo siguiente:

- Determinar si existió un perjuicio económico causado por la conducta de un agente o funcionario de la Administración.
- Identificar al responsable.
- Cuantificar el perjuicio.
- Condenar al responsable al pago del daño efectuado.

La ley obliga a los agentes de la Administración que tengan conocimiento de irregularidades sujetas a juicios de responsabilidad, a comunicarlo al superior jerárquico para que éste lo ponga en conocimiento del Tribunal de Cuentas. De esta manera, el Tribunal posee una vía para poder iniciar una investigación respecto de un hecho que podría ser pasible de este juicio.

¿Cómo es el procedimiento?

Ante una denuncia, el Tribunal tiene la facultad de desechar las denuncias que considere sin fundamentos. Si esto no sucediera y el Tribunal decidiera abrir el juicio de responsabilidad, debe comunicarlo a la Legislatura.

El procedimiento se inicia con un sumario que instruye un sector específico del Tribunal o la jurisdicción o el organismo donde la irregularidad se haya detectado. Una vez concluido el sumario, quien lo instruyó debe emitir un dictamen precisando los cargos que se van a formular e individualizando a los responsables de la transgresión. Este sumario debe elevarse al Tribunal.

El Tribunal debe dictar una resolución, por la cual puede hacer lo siguiente:

- Archivar las actuaciones por considerar que no ha existido responsabilidad ni daño.
- Ampliar el sumario ya iniciado.
- Llamar a los presuntos culpables para que formulen su descargo.

En este último caso, una vez contestada la imputación, se analiza la prueba ofrecida por el enjuiciado, así como todos los elementos que el Tribunal considere necesarios, a fin de emitir un fallo.

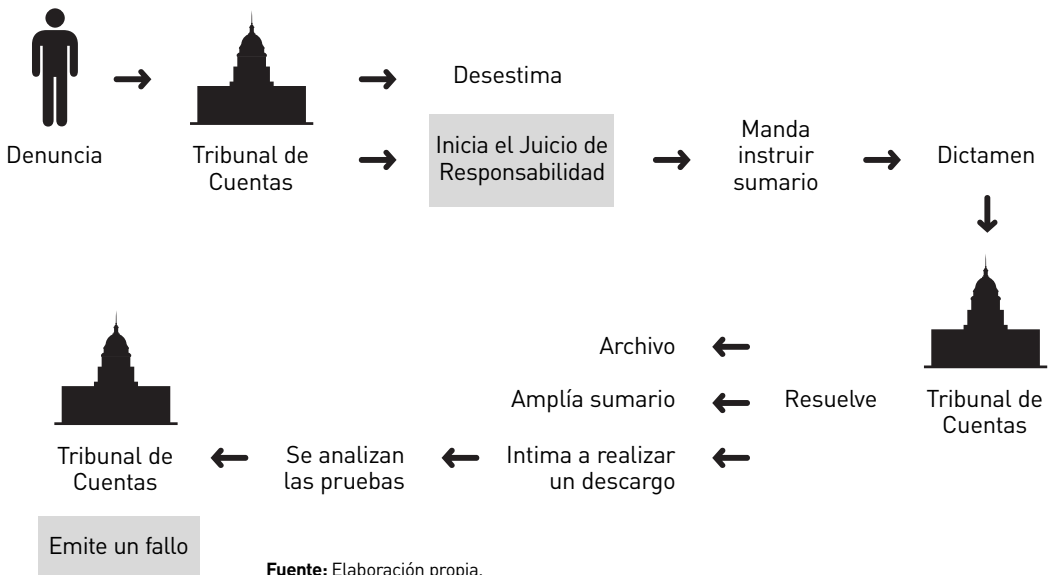
Si el fallo es condenatorio, se debe fijar la suma que debe abonar el responsable; en caso contrario, el Tribunal dará intervención a la Fiscalía de Estado para que efectúe la ejecución judicial.

El fallo también puede determinar que no habido daño para la hacienda pública, pero que han existido procedimientos irregulares, en cuyo caso el Tribunal puede imponer multas.

Si del procedimiento surge la existencia de un delito de acción pública, el Tribunal debe formular la denuncia ante la justicia notificando el hecho a la Fiscalía.

Gráficamente, el proceso incluye las siguientes etapas:

Etapas del procedimiento del Juicio de Responsabilidad



Atribuciones del Tribunal

Para poder cumplir con sus competencias, el Tribunal está dotado de varias *atribuciones*:

- Impone multas en los casos de no acatamiento o desobediencia a sus requerimientos o decisiones.
- Tramita y falla en los juicios de cuentas y de responsabilidad.
- Establece los plazos y modalidades que deben observar los responsables para la presentación de las rendiciones de cuentas.
- Solicita las informaciones necesarias para poder realizar las auditorías, los juicios de cuentas, los juicios de responsabilidad o cualquier otra actuación vinculada a su competencia.
- Promueve las investigaciones de cualquier tipo.
- Se constituye en cualquier organismo sujeto a su control sin necesidad de autorización judicial, para efectuar comprobaciones y notificaciones o recabar de éstos los informes que considere necesarios.

Control legislativo: Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas

Esta comisión se encarga de las siguientes tareas:

- Realizar el control de la gestión del Tribunal de Cuentas de la provincia.
- Examinar la Cuenta de Inversión que debe efectuar el Poder Ejecutivo.
- Analizar y dictaminar las observaciones legales que realice el Tribunal de Cuentas.

Esta comisión está compuesta por los siguientes actores:

- Cinco senadores.
- Cinco diputados.

Éstos son designados por cada Cámara y duran un año en sus cargos.

El producto final de su tarea será la realización de un informe que estará relacionado con el informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo el año anterior.

La comisión también dictamina sobre todo documento que provenga del Tribunal de Cuentas y sobre las observaciones legales que éste realice.

Experiencias con la sociedad civil

Durante el taller, *no se destacaron interacciones entre las OSC y el Tribunal de Cuentas ni la Sindicatura General que fueran de relevancia*, más allá de la capacidad del Tribunal de Cuentas de reaccionar ante las denuncias que recibe o las noticias que se publican en los medios de comunicación sobre algún manejo deficiente en algún organismo, disponiendo la realización de una auditoría para constatar lo denunciado.

Las OSC hicieron hincapié en programas que realizaron con otros organismos públicos, como control de padrones electorales, análisis de las cuentas públicas y actividades en ámbitos escolares sobre el funcionamiento de las instituciones. Se hizo una mención especial a la experiencia de organizaciones de vecinos en su reclamo ante el ENRES, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Santa Fe, por el cual, luego de seis meses de insistencia, ese organismo dispuso inspecciones en medidores del consumo de agua, y se detectaron serias irregularidades (se constató que a pesar de cerrar las llaves de paso del agua, los medidores domiciliarios seguían computando consumos).

Del taller surgió la preocupación de los funcionarios respecto a que ellos realizan un trabajo “que la gente no entiende”, y el elevado tecnicismo de las memorias del Tribunal de Cuentas publicadas en la página web. Funcionarios del Tribunal destacaron convenios firmados con organizaciones que nuclean a periodistas (ADIRA –Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina– y ADEPA –Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina–), a fin de difundir sus actividades y gestión.

Recomendaciones

De las expresiones vertidas durante el taller, surgen estas recomendaciones:

- ▶ Elaborar gacetillas que resuman los hallazgos de los informes en un lenguaje coloquial y se difundan a través de los medios de comunicación.
- ▶ Transparentar y fortalecer el sistema de selección de los vocales del Tribunal de Cuentas, de conformidad con las opciones que se debatieron: que la selección de los vocales se realice a través de concursos públicos de oposición y antecedentes y/o un proceso de selección más abierto a la ciudadanía, con la posibilidad de impugnar o apoyar candidaturas que realizara el gobernador, previa designación.
- ▶ Creación de un canal de denuncias que garantice el anonimato de los denunciantes o la reserva de su identidad.

Organismos especializados de investigación y prevención de la corrupción

Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia

En el caso de la Provincia de Santa Fe, recientemente se creó un organismo especializado en esta materia, llamado Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia, el cual dependerá del Ministerio de Justicia.⁴⁷

Esta dirección estará integrada por tres departamentos:

- *de Investigación*, que se encargará, entre otras atribuciones de éstas:
 - ▶ Recibir denuncias de corrupción.
 - ▶ Iniciar investigaciones preliminares para decidir eventualmente si se presenta una denuncia judicial como denunciante o aun como querellante.
 - ▶ Gestionar medidas para la protección a denunciantes, testigos e informantes.
- *de Ética Pública*, que se encargará, entre otras atribuciones, de éstas:
 - ▶ Administrar un Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarios públicos, evaluando su contenido y detectando situaciones de enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad con el ejercicio de la función.
 - ▶ Analizar situaciones de conflictos de intereses e incompatibilidades de los funcionarios públicos en el marco de la Ley de Ética Pública.
 - ▶ Elaborar códigos de conducta con pautas para el comportamiento ético de los funcionarios.
- *de Planificación*, que se encargará entre otras cuestiones, de las siguientes:
 - ▶ Trabajar en el diseño, la promoción y la implementación de políticas de transparencia y participación ciudadana.

- ▶ Recomendar y asesorar a organismos del Estado en programas de transparencia.
- ▶ Proponer políticas generales para mejorar los procesos de compras y contrataciones públicas.
- ▶ Asistir a los diversos organismos contratantes en la gestión de la actividad de contratación pública, en lo que se relacione con la lucha contra la corrupción.
- ▶ Verificar el diseño y la actualización de un sistema de acceso a la información pública.
- ▶ Diseñar una reglamentación de la actividad de gestión de intereses (lobby) en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Debido a que esta Dirección es de reciente creación y aún no se encuentra en funcionamiento, no se han podido observar resultados concretos.

De todas maneras, un punto para resaltar es la *posible falta de independencia de este organismo*, dada la forma de designación de sus funcionarios y su dependencia con el Ministerio de Justicia en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial, en particular en lo que se refiere el Departamento de Investigaciones.

Más allá de esta observación, para la correcta conformación de estos organismos, sería necesario, asimismo, que se seleccione a su personal con un criterio competitivo y con igualdad de oportunidades para el acceso a la función, y que la carrera administrativa esté organizada para dar estabilidad a los funcionarios y capacitación periódica.

Conclusión sobre la situación en la provincia de Santa Fe

A partir del análisis normativo realizado, y del intercambio surgido a partir de la celebración del taller, surgen dos cuestiones de importancia que deberán colocarse entre los asuntos pendientes en materia de control y rendición de cuentas en la provincia de Santa Fe.

Una de ellas es la situación de la Sindicatura General, pues a tres años de su *creación, no cuenta con un síndico designado y aún se lo considera un organismo “en formación”*. Al respecto, es nuestro deseo que este proyecto haya servido para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) santafecina avancen en actividades de incidencia ante las autoridades políticas provinciales exigiéndoles una aceleración importante de este proceso de “formación” de la Sindicatura y una implementación de las recomendaciones aquí realizadas, en especial la referida a que el síndico se designe a través de un proceso público y participativo. Lo mismo vale decir respecto a las recomendaciones propuestas para el Tribunal de Cuentas.

La otra cuestión es la referida a la *falta de experiencias de cooperación entre las OSC y los organismos de control* mencionados, pues sólo se señalaron algunas experiencias de monitoreo de la gestión de otros organismos provinciales por parte de las OSC. Ésta es una materia pendiente en términos de interacción entre la ciudadanía y los órganos de control.

Órganos especializados de control en la provincia de Santa Fe

| | | Ubicación institucional | Ámbito de competencia | Funciones | Independencia | Naturaleza del control | Instrumentos | Capacidad para iniciar causas judiciales |
|--|---|--------------------------------|---|---|---|--|---|---|
| ÓRGANOS DE AUDITORIA | Tribunal de Cuentas | Poder Legislativo Provincial | Sector Público Provincial no Financiero | Control de legalidad y auditoría | Autonomía, personería jurídica, autarquía administrativa y financiera | Control posterior externo | Auditorías, control de legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad administrativa | No ⁴⁸ |
| | Sindicatura General de la provincia | Poder Ejecutivo Provincial | Jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo provincial | Auditoría y control interno | Autarquía administrativa y financiera | Control posterior interno | Auditorías y control interno | No |
| ÓRGANOS DE INVESTIGACIÓN Y PREVENCIÓN | Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia | Poder Ejecutivo provincial | Jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo provincial | Preventivas y de investigación de actos de corrupción | No posee | Control administrativo, investigación y denuncia | Investigación, ética pública y planificación | Sí |

4. CONCLUSIÓN GENERAL

De las conclusiones particulares que se realizaron para las tres jurisdicciones aquí analizadas, surge una coincidencia con respecto a las *pocas acciones o programas de cooperación entre los organismos de control técnico provinciales y las organizaciones de la sociedad civil*. Al respecto, consideramos que se debe dar una estrategia a mediano y largo plazo para que se concreten experiencias exitosas. Los talleres celebrados deben considerarse parte de esta estrategia, porque en ellos se logró romper cierta distancia que suele existir entre los funcionarios públicos y los integrantes de las OSC, y a partir de los debates vieron la luz algunos problemas o cuestiones sobre los cuales se puede trabajar. La estrategia debe ahondar en la capacitación de las OSC para que éstas comprendan las competencias de los distintos organismos, qué pueden hacer y qué no, cómo lo hacen, y qué es lo que falta para fortalecerlos, de manera de lograr diálogos institucionales y un respeto mutuo por el rol que cumple el otro.

En cuanto a las *acciones de cooperación* propiamente dichas, la recomendación que cabe hacer es que se comience con experiencias “piloto” o proyectos muy puntuales, que permitan ganar en confianza con los resultados obtenidos (tanto en cuanto a la sustancia del tema como en temas organizativos y en la relación entre funcionarios e integrantes de las OSC) y aprender de errores cometidos para cuando se diseñen programas de cooperación más ambiciosos. Asimismo, se deben pensar las estrategias de cooperación para que se puedan replicar y que trasciendan las distintas administraciones o funcionarios con quienes se hubieran realizado.

Otro de los temas en común a las tres jurisdicciones analizadas es la *falta de organismos técnicos en algunos casos, o ciertas debilidades en los ya creados*. En particular, se destacan la falta de independencia funcional de varios organismos, y la falta de procesos públicos y participativos para que la ciudadanía y las OSC intervengan para apoyar o impugnar al candidato propuesto. También es preocupante la falta de leyes absolutamente necesarias para que la ciudadanía y estos organismos técnicos puedan cumplir con su mandato, como las leyes de ética pública y de acceso a la información.

Al respecto, las OSC se deben embarcar en campañas de incidencia para provocar cambios legislativos granjeándose el apoyo y asesoramiento de distintos sectores políticos y sociales. En función de los consensos que se deberán trabajar, creemos que un organismo creado o una ley sancionada, aunque con deficiencias en su diseño, son mejor que nada. Se realiza este comentario en función de cierto escepticismo que existe entre las OSC con las cuales se tuvo contacto durante los talleres y las dificultades de conseguir la tan ansiada “voluntad política” para provocar el cambio. La creación de organismos en estas condiciones o la sanción de leyes deficientes se deben tomar como una etapa intermedia en el largo camino del fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho. En el transcurso de este camino llegará otro momento político y otros funcionarios para que estas deficiencias salgan a la luz, y las OSC deben promover nuevos cambios.

Ha llamado la atención la opacidad con la que los organismos del control del sistema administrativo-financiero confeccionan sus planes anuales de trabajo o de auditoría, en ocasiones influenciados por cuestiones políticas además de las meramente técnicas. Esta debilidad hallada en las tres jurisdicciones analizadas genera la necesidad de contar con procesos públicos para que las OSC sean escuchadas y puedan proponer puntos de auditoría, casos o funcionarios que deben ser investigados por los Tribunales de Cuenta provinciales o los organismos de control de la CABA. Al respecto, es interesante notar que no se conocen informes sobre el nivel de ejecución de los planes de trabajo o de auditoría, algo que es bueno tener en cuenta para programas de monitoreo futuro de las OSC sobre los organismos de control. También es preciso que se abran instancias de participación para monitorear el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría.

Los fallos de los Tribunales de Cuentas o las auditorías no se publican en los sitios web en todos los casos (por ejemplo, SIGEBA en la Ciudad de Buenos Aires) y tampoco vienen acompañados de resúmenes en lenguaje coloquial para que los periodistas y la ciudadanía en general puedan entender mejor en qué consiste el documento que tienen ante sí. Asimismo, se debe insistir en la necesidad de programas de capacitación en donde se expliquen las competencias y el funcionamiento de los organismos tanto para los periodistas como para la ciudadanía o integrantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Es esperable que en el futuro cercano las OSC provinciales y las que están localizadas en la Ciudad de Buenos Aires adquieran un mayor protagonismo en la interacción con los organismos de control y otras autoridades, a fin de incidir en una mejora sustentable de los organismos de control aquí analizados.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Bases para proyecto de Plan de Acción para la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Oficina Anticorrupción, con el auspicio de la OA, Buenos Aires, marzo de 2006.
- Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “Informe sobre la Implementación en la Argentina de las Disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda, febrero de 2003”. Publicado en www.oas.org o en el sitio web de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina: www.anticorrupcion.gov.ar.
- “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Mérida, México, 9 de diciembre de 2003.
- “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, Organización de los Estados Americanos (OEA), Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 1996.
- Jorge, Guillermo, manual técnico de “Estrategias de investigación para delitos de corrupción”, Fiscalía Anticorrupción de Panamá, Programa USAID-Casals- Panamá.
- Malena, Carmen, con Reiner Forster y Janmejay Singh, “Social accountability, an introduction to the concept and emerging practice”, en *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper N° 76*, diciembre de 2004, Banco Mundial.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (editores), “Accountability social, la otra cara del control”, en *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

Normativa

Nacional

- Constitución de la Nación Argentina.
- Ley 26097 - Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Ley 24759 - Aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 70 - Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.

- Ley N° 325 - Ley de la Auditoría General de la Ciudad.

Mendoza

- Acuerdo del Honorable Tribunal de Cuentas N° 3215.
- Acuerdo del Honorable Tribunal de Cuentas N° 3762.
- Constitución de la provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N° 1003 - Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
- Ley N° 3799 - Ley de Contabilidad.
- Ley N° 4418 - Atribuciones del Fiscal de Estado.
- Ley N° 7314 - Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Memoria del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, 2007.

Santa Fe

- Constitución de la provincia de Santa Fe.
- Decreto Ley N° 1757/56 - Ley de contabilidad.
- Decreto 3838/78.
- Ley N° 12510 - Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado de Santa Fe.
- Ley N° 6592.
- Resolución 025.07 TCP - S/Asignación de Jurisdicciones a Vocalías y Constitución de las Salas del TCP.

Páginas web

- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires:
<http://www.agcba.gov.ar>
- El Auditor.info:
<http://www.elauditor.info/>
- Fiscalía de Estado de la provincia de Mendoza:
<http://www.fiscalia.mendoza.gov.ar/>
- Gobernación de Mendoza:
<http://www.gobernac.mendoza.gov.ar/>
- Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza:
<http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/>
- Ministerio de Hacienda del gobierno de Mendoza:
<http://www.hacienda.mendoza.gov.ar/>
- Ministerio Público Fiscal de la República Argentina:

<http://www.mpf.gov.ar/>

- Provincia de Santa Fe:

<http://portal2005.santafe.gov.ar>

- Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina:

<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/>

- Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires:

<http://www.sindicaturagcba.gov.ar>

6. ANEXOS

Listado de organizaciones/instituciones asistentes al taller de trabajo “Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil”

Ciudad Autónoma de Buenos Aires - 1 de julio de 2008

1. Fundación Poder Ciudadano
2. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
3. Área de Acceso a la Información de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)
4. Programa “Contrataciones Públicas Transparentes”. Fundación Poder Ciudadano
5. Doctor Carlos Balbín, titular de cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires
6. Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
7. Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
8. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
9. Programa de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
10. Asesora de la diputada Liliana Parada - Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
11. Fiscal General - Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
12. Asesor del diputado Christian Asinelli - Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
13. ASAP - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera
14. Síndico General de la CABA - Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
15. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
16. EFORO / Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC)
17. Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control - Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Listado de instituciones/organizaciones asistentes al taller de trabajo “Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil”

Ciudad de Mendoza - 1 de agosto de 2008

1. ONG AGORA
2. Tesorería General de la provincia
3. Contaduría General de la provincia
4. Federación Económica de Mendoza
5. Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencia Política

6. Centro de Estudio CEPYG
7. Auditoría del Programa Familia
8. Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Relaciones Institucionales
9. Fundación Judaica
10. Concejo Empresario Mendocino
11. Tribunal de Cuentas
12. Legisladora provincial por el ARI
13. Legisladores provinciales por el PD
14. Fundación Pueblo Nuevo
15. ONG Accionar
16. Fundación Plus
17. Fundación Mejora en la Gestión Pública

Listado de organizaciones e instituciones asistentes al taller de trabajo "Fortaleciendo la rendición de cuentas: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil"

Ciudad de Rosario - 28 de julio de 2008

1. Fundación Apertura
2. Tribunal de Cuentas provincial
3. Sindicatura General de la provincia de Santa Fe
4. Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario
5. Sec. Investigaciones Administrativas de la Municipalidad de Rosario
6. Vecinos Saladillo Sudeste
7. Asociación Conciencia
8. Facultad de Derecho UNR (cátedra de Derecho Administrativo)
9. Vecinos Villa del Parque
10. Vecinos Barrio Las Flores
11. Despertar Ciudadano
12. Vecinos Barrio Parque
13. Aguas Santafesinas
14. Diputados provinciales
15. Comunicación Gobierno Provincial
16. Ministerio de Desarrollo Social Provincial
17. Fundación NGA
18. Defensoría del Pueblo - Delegación Rosario
19. Defensoría del Pueblo
20. Senadores provinciales
21. Vecinos Fisherton Este
22. Vecinos La Florida
23. Vecinos 13 de Marzo

Modelo de pedido de información

Ciudad, día, mes, año

Sres.

Organismo o institución

Nombre de dependencia

Presente

De mi mayor consideración,

A través de la presente carta solicito información referida a [introducir el tema], que se encuentra bajo la órbita de [nombre de la dependencia].

Fundo la presente solicitud en el derecho de acceso a la información reconocido por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución Nacional a través del artículo 75, inciso 22, y el artículo 1º de la Carta Magna, así como la Ley 104 (BOCBA N° 600) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El detalle de la información requerida es el siguiente:

[detalle de la información solicitada]

Recuerdo, asimismo, que en virtud del artículo 7º de la Ley 104, el plazo para ser satisfecho el presente pedido no puede ser mayor a 10 días hábiles.

Quedo a su disposición por cualquier consulta o inquietud respecto del pedido de información realizado.

Muchas gracias por su colaboración. Lo saluda atentamente,

[Firma]

Nombre completo

DNI

Dirección postal

Teléfono

Dirección electrónica [opcional]

Puesto en la organización [opcional]

Organización [opcional]

*Recordar que si el pedido lo realiza una organización, deberá presentarlo un apoderado y entregar una copia de la personería jurídica y del poder del apoderado.

Fuente: Guía “¿Vos sabes!”, 2007.

7. NOTAS AL PIE

1. Malena, Carmen, con Reiner Forster y Janmejay Singh, “Social accountability, an introduction to the concept and emerging practice”, en *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper N° 76*, diciembre de 2004, Banco Mundial.
2. Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “Informe sobre la Implementación en la Argentina de las Disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda, febrero de 2003”. Publicado en www.oas.org o en el sitio web de la Oficina Anticorrupción de la Argentina: www.anticorrupcion.gov.ar.
3. Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “Informe sobre la Implementación en la Argentina de las Disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda, febrero de 2003”. Publicado en www.oas.org o en el sitio web de la Oficina Anticorrupción de la Argentina: www.anticorrupcion.gov.ar.
4. Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “Informe sobre la Implementación en la Argentina de las Disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda, febrero de 2003”. Publicado en www.oas.org o en el sitio web de la Oficina Anticorrupción de la Argentina: www.anticorrupcion.gov.ar.
5. Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley 24.759) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 26.097).
6. El artículo 8° de la Ley Provincial 12510 al respecto menciona lo siguiente: “El control interno del Poder Ejecutivo está a cargo de la Sindicatura General de la provincia y el externo del Sector Público Provincial no Financiero corresponde al Tribunal de Cuentas de la provincia”.
7. Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley 24759) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 26097).
8. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el taller fue celebrado el 1 de julio de 2008; el 1 de agosto, en la ciudad de Mendoza, y el 28 de julio de 2008, en la ciudad de Rosario, Santa Fe. En los Anexos se detallan las organizaciones participantes en cada uno de los casos, así como la normativa relevada. En el primer anexo, se encuentra un listado de los participantes de los talleres mencionados.
9. Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (editores), “Accountability social, la otra cara del control”, en *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

10. Artículo 129 de la Constitución Nacional.

11. La creación del organismo se ha efectuado a través del Artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, la Ley 70, de Administración Financiera, Gestión y Control, le otorga el marco general de funcionamiento, mientras que la Ley 325 se dedica más específicamente a reglar en detalle el funcionamiento del organismo.

12. <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-785.pdf>

13. <http://www.agcba.gov.ar/docs/1-MEMORIA2007.pdf>

14. La Cuenta de Inversión es la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, y en ella se exponen los resultados físicos y financieros de la gestión realizada por el conjunto de la Administración Pública mediante la ejecución de los fondos previstos en el presupuesto. Ella permite, entonces, efectuar el análisis de los resultados financieros, sobre la base de las cuentas y registros que conforman la contabilidad general, y el análisis de los resultados físicos, sobre la base del seguimiento periódico del cumplimiento de las metas de producción pública de bienes y servicios. Ley 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

15. <http://www.agcba.gov.ar/docs/Resu-I%20-%20E%20687.pdf>

16. <http://www.elauditor.info/>

17. http://www.elauditor.info/inf_sint_ampliado.php?id=48&PHPSESSID=7ce96f36d95ca2cd3f4a442c8feefd62

18. http://www.elauditor.info/inf_sint_ampliado.php?id=48&PHPSESSID=7ce96f36d95ca2cd3f4a442c8feefd62

19. Artículo 147 de la Ley 70/98: Todo/a funcionario/a que obstaculice las tareas de la Auditoría, demorase injustificadamente o no le brindare información, documentación o colaboración incurre en mal desempeño de sus funciones, susceptible de habilitar el juicio político previsto en el Artículo 92 de la Constitución de la Ciudad, o la del sumario administrativo según el caso, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera caberles a los funcionarios.

20. El siguiente listado no es exhaustivo.

21. Artículo 133: La Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Una ley establece su organización y funcionamiento.

Su titular es el Síndico o Síndica General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de ministro.

Tiene a su cargo el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico,

patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la Administración Pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la Cuenta de Inversión.

Es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de las mismas.

Tiene acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen, en forma previa al dictado de los mismos, en los casos en que lo considere oportuno y conveniente.

22. El siguiente listado no es exhaustivo.

23. Ésta incluye a la Administración Pública centralizada, descentralizada, las empresas, sociedades o entes donde la Ciudad posea una participación, los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización y concesión en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos, así como todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

24. Artículo 3º de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA, y artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

25. Diario *La Nación*, “Las denuncias más explosivas de las 13 que presentó Macri”, jueves 28 de agosto de 2008.

Diario *Clarín*, “Dicen que empleados públicos hacían trabajos para empresas”, jueves 28 de agosto de 2008.

Disponibile en <http://www.clarin.com/diario/2008/08/28/laciudad/h-01747751.htm>

Diario *La Razón*, “Una estafa por 50 millones de pesos anuales”, jueves 28 de agosto de 2008. Disponible en <http://www.larazon.com.ar/notas/2008/08/27/01747295.html>

26. Capítulo V de la Constitución de la provincia de Mendoza.

27. El Artículo 181 de la Constitución dice lo siguiente: “Habrá un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la Provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia”.

28. Ley N° 1003 - Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en su artículo 1º dice lo siguiente: “El examen, la aprobación o desaprobación de todas las cuentas referentes a la percepción e inversión de caudales públicos estará a cargo de una entidad autónoma denominada Tribunal de Cuentas, con la jurisdicción, facultades y responsabilidades que le fija la Constitución de la Provincia en su Sección V, Capítulo V y demás atribuciones y deberes contenidos en la presente Ley”.

29. <http://www.gobernac.mendoza.gov.ar/boletin/>

30. Anualmente, el Tribunal de Cuentas publica la memoria confeccionada a través de su página web: <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/>

31. Publicado por el diario *Los Andes* el día 5 de junio de 2006.

El informe sobre cumplimiento del 1er. Trimestre de 2006 fue extraído de la página web del Tribunal de Cuentas: <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/leyrespfiscal/Informe-Cumplimiento.php>

32. Fuente: información oficial publicada en el sitio web del Tribunal de Cuentas: <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/leyrespfiscal/InformeCumplimiento.php>

33. Ley provincial N° 4418.

34. Art. 4° de la Ley provincial N° 4418.

35. Publicado en *Los Andes* el 15 de octubre de 2006.

36. Según Fundación Plus, si bien históricamente existieron propuestas de separación de estas funciones en dos organismos independientes, no se ha avanzado sobre ellas, ya que la Fiscalía tiene la potestad suficiente para cumplir ambas funciones, bajo el amparo de la Ley provincial N° 4418.

37. Convención Interamericana Contra la Corrupción y Convención Universal Contra la Corrupción.

38. “Se entiende por rendición de cuentas la obligación de los funcionarios de informar y justificar sus decisiones, y que eventualmente puedan ser sancionados por ellas” (Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (editores), *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, p. 25).

39. El artículo 38, 2° párrafo de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas dispone lo siguiente: “Para cumplir su cometido, tanto en su función de fiscalización como en el juicio de cuentas, el Tribunal podrá solicitar al Juez con competencia en lo Civil, Comercial y Minas, que requiera información bancaria, contable o documental que deba obrar en los registros oficiales o privados, allane domicilios, archivos y oficinas en procura de obtener documentación necesaria para el análisis, pudiendo disponer el secuestro de instrumentos relacionados con las cuentas sometidas a su control y autorizar el uso de la fuerza pública si fuera necesario”.

40. Esto incluye la conducta administrativa de agentes de la Administración Pública provincial, reparticiones descentralizadas, municipios, empresas del Estado, instituciones o asociaciones cuya principal fuente de recursos sea estatal.

41. Actúa de oficio, a partir de denuncias de particulares o de informes de otros órganos de control.

42. Las fechas se corresponden con el momento de realización del taller.

43. Ley Nº 12510 - Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado. Artículo 187: “Para el cumplimiento de las funciones enumeradas en el artículo anterior, la Sindicatura General de la Provincia podrá requerir de todas las jurisdicciones y entidades sujetas a su competencia la información que estime necesaria, quedando obligados todos sus funcionarios y agentes a prestar su colaboración. La omisión de ello será considerada falta grave”.

44. El Sector Público no Financiero excluye al Banco de la Provincia de Santa Fe. También están excluidos del ámbito de control del Tribunal de Cuentas los Municipios de la provincia.

45. Este órgano fue creado por el artículo 81 de la Constitución Provincial.

46. Ley Nº 12510 - Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado - Título VI Sistema de Control Externo.

47. La firma del decreto provincial que dispuso su creación fue realizada por el gobernador de la provincia el día 11 de agosto de 2008.

48. El artículo 203, inciso r) dispone como competencia del Tribunal lo siguiente: “Promover las investigaciones de cualquier tipo, en los casos que corresponda, remitiendo los antecedentes y conclusiones a la Legislatura”. Las denuncias las presentará eventualmente el Fiscal de Estado (artículo 81 de la Constitución) o la recientemente creada Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia.



La Fundación Poder Ciudadano es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro. Creada en 1989, es el capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

www.poderciudadano.org