

Informe de sociedad civil en el Marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
Segunda Ronda - Julio 2006
Fundación Poder Ciudadano con colaboración de CIPPEC¹

Resumen Ejecutivo

Poder Ciudadano ha participado nuevamente en el Mecanismo de Seguimiento de la CICC², a fin de brindar la perspectiva de la Sociedad Civil con respecto a los contenidos que ha sido seleccionada por el Comité de Expertos en la Segunda Ronda de dicho mecanismo. En esta oportunidad el trabajo de Poder Ciudadano estuvo centrado en las siguientes materias: Sistemas para la Contratación de Funcionarios Públicos y para la Adquisición de Bienes y Servicios por parte del Estado (artículo III, párrafo 5 de la Convención); y Sistemas para Proteger a los Funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (artículo III, párrafo 8 de la Convención). No se evaluó información relacionada con las disposiciones contenidas en el artículo VI, denominado Actos de Corrupción, debido a que por el perfil institucional de Poder Ciudadano, se ha preferido hacer foco en los aspectos preventivos de la Convención, y no tanto en los aspectos penales.

A su vez, el trabajo está acompañado de un análisis de avances registrados en lo que respecta a las Recomendaciones realizadas en oportunidad de la Primer Ronda de Evaluación, en referencia específicamente a Acceso a la Información Pública en el nivel nacional, provincial y municipal, y Declaraciones Juradas en el nivel provincial. Asimismo, se generó información sobre el segundo punto a ser evaluado en esta ronda poniendo la atención en el acceso a la información en los sistemas de contrataciones públicas a nivel provincial. Dicho trabajo fue desarrollado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), OSC experimentada en la materia. De esta manera el trabajo conjunto de la Sociedad Civil, permitió exponer un estado de la cuestión detallado en materia de cumplimiento de la CICC.

Metodología y Estructura del Informe

La metodología implementada para la recolección de información a fin de responder el Cuestionario estuvo centrada principalmente en el envío de pedidos de información a organismos vinculados con las materias abordadas por el Cuestionario (40 pedidos de información aproximadamente), así como de entrevistas en profundidad a informantes clave y búsqueda exhaustiva en páginas web de organismos oficiales.

Una vez que se contó con la información, se llevó adelante su sistematización, y la redacción de las respuestas al Cuestionario del Comité de Expertos. Las respuestas contienen una descripción del marco legal, datos estadísticos, y ciertos comentarios críticos sobre la normativa vigente y/o su aplicación.

Finalmente el informe sugiere algunas propuestas para que el Comité de Expertos tome en cuenta al momento de redactar el informe país.

¹ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

² Poder Ciudadano participó en la Primer Ronda del mencionado Mecanismo en el año 2002, en el marco de la Comisión de Seguimiento de la CICC de la Sociedad Civil. Oportunamente, la Comisión de Seguimiento elaboró dos informes. En ellos se dio cuenta de una investigación primaria a fin de determinar el grado de cumplimiento de las disposiciones normadas en algunos artículos y numerales de la CICC por parte de los organismos de gobierno. Estos informes fueron presentados ante la OEA en abril y en noviembre de 2002 respectivamente, los que complementaron el informe enviado por la Oficina Anticorrupción.

Sugerencias y Recomendaciones Generales

A continuación se detallarán algunas conclusiones y sugerencias extraídas del relevamiento y análisis de la información.

Respecto de los **Sistemas para la Contratación de Funcionarios Públicos**, en el caso del **Poder Ejecutivo – APN**, funcionarios designados por el **SINAPA**, se recomienda: Revisar la política de congelamiento de vacantes, convocar a nuevos concursos para cubrir o renovar los cargos con funciones ejecutivas que se encuentran con concursos vencidos, diseñar mecanismos que aseguren la confección de perfiles competitivos de los cargos a cubrir, diseñar mecanismos que prevengan la designación de personal basados favoritismos ajenos al requisito de idoneidad, tales como, entre otros, la corrección de exámenes y antecedentes bajo anonimato, así como contar con concursos de carácter abiertos para cubrir la totalidad de los cargos, dándoles amplia difusión con tiempo suficiente. En cuanto al **personal contratado**, se recomienda, revisar la política de contratar agentes, a fin de evitar el establecimiento de relaciones de dependencia encubiertas, eliminar la contratación de personal bajo la modalidad de la Ley de Contrato de Trabajo, convocar con tiempo suficiente y amplia difusión a procesos abiertos y competitivos, así como publicar en Internet bases de datos completas con las personas efectivamente contratadas, incluyendo sus antecedentes profesionales y académicos.

Para el caso de la **SIGEN**, se sugiere designar al titular de la SIGEN y síndicos adjuntos a través de un proceso público y participativo, y por último, seleccionar mediante concursos públicos de oposición y antecedentes a los titulares de las Unidades de Auditoría Interna, y que éstas dependan jerárquica y presupuestariamente de la SIGEN a fin de asegurar una mayor independencia en las auditorías internas.

Respecto de los **Entes Reguladores**, la propuesta se relaciona con la regularización de la designación de los Directorios de los Entes Reguladores de Servicios Públicos ENRE, ENARGAS, CNC, CNRT y ETOSS, de acuerdo al marco normativo vigente. Mientras que en el caso de las **UIF**, se propone la creación de concursos de oposición y antecedentes para acreditar la idoneidad de los integrantes del Consejo Asesor de la Unidad de Información Financiera de Lavado de Activos.

En el caso del **Poder Legislativo** se recomienda implementar mecanismos de ingreso abiertos para personas que provengan tanto del sector público como del privado a la Planta de Personal Permanente, que aseguren los principios de idoneidad para la función o cargo, así como reformar el Decreto Parlamentario DP 1002/02 con relación a los cargos de Director y Subdirector en ambas Cámaras del Congreso, para que tales cargos se consideren de planta permanente y sean cubiertos por concursos públicos, abiertos para personas que provengan tanto del sector público como del privado.

En cuanto a los mecanismos para la contratación de funcionarios públicos en el caso del **Poder Judicial de la Nación**, se propone, en el caso de la **Corte Suprema**, el cumplimiento de los plazos previstos en el Decreto 222/03 para cubrir las dos vacantes existentes, o bien, reducir el número de jueces del Tribunal a 7 integrantes. En cuanto a la selección de **Jueces Nacionales y Federales**, se recomienda, mayor celeridad en el envío de las solicitudes de Acuerdo para la designación de jueces al Senado de la Nación así como el diseño de mecanismos en el Consejo de la Magistratura de la Nación que impidan inequidades en la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos de los concursantes para los cargos de jueces. En el caso de los **Fiscales y Defensores Oficiales**, se propone reformar la Ley del Ministerio Público N° 24.946 que permita constituir jurados en los concursos que representen también al sector de los abogados y académicos, elegidos por sus pares, así como también los reglamentos de los concursos en la **Procuración General de la Nación** y en la **Defensoría General de la Nación** a

fin de que las impugnaciones contra la puntuación en los exámenes y antecedentes sean resueltas por un Jurado distinto al que intervino en el concurso respectivo.

En lo que a la **AGN** se refiere las sugerencias apuntan a la designación del Cuerpo de Auditores de la Nación a través de sistemas que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia en tales designaciones así como la designación en procesos competitivos y transparentes del personal de planta permanente.

Para el caso del **Defensor del Pueblo**, se propone la implementación de un mecanismo abierto y participativo (como el propuesto por el Decreto 222/043) al interior de la Comisión Bicameral permanente a cargo de la designación Defensor del Pueblo de la Nación y los dos Defensores Adjuntos, así como la designación en procesos competitivos y transparentes del personal de planta permanente.

Respecto de los **Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado**, se han elaborado ciertas recomendaciones de carácter general que pueden ser aplicadas en los distintos poderes y organismos incluidos en el presente informe. Entre ellas se encuentran: la promoción de legislación, recursos humanos y tecnológicos adecuados para implementar un sistema de compras públicas electrónicas³; la actualización de legislación en los casos en los que aún se implementan la ley de Contabilidad y su Decreto reglamentario 5720/72, con mayor publicidad y montos mínimos más bajos para convocar licitaciones públicas (Cámara de Diputados de la Nación, Poder Judicial de la Nación, Ministerio Público, Defensor del Pueblo), la promoción de una planificación más eficiente a través de la confección de Planes Anuales de Compras; la desagregación de las leyes de Presupuesto y en sus normas reglamentarias de los procesos de compras y obras públicas que se realizarán durante el respectivo año fiscal; el dictado de normativas que prevengan a los proveedores sancionados cambiar de razón social para continuar presentándose en los procesos de compras; la elaboración de un mecanismo que disponga la rotación de proveedores obligatoria; la promoción de mayor precisión en los criterios de selección existente en la Ley de Obra Pública 13.064 y prever normativamente mayor divulgación pública de tales procesos, entre otras.

En el caso particular del **Poder Ejecutivo**, las recomendaciones elaboradas son: dictar una nueva reglamentación del Decreto delegado 1023/01, de manera de actualizar el Decreto reglamentario 436/2000; dar mayor publicidad de los procesos de compras en las páginas web de los organismos que las convocan; en aquellos fondos de fideicomiso cuya finalidad es la de otorgar subsidios u otro tipo de asistencia a empresas del sector privado, desde el Estado se deben imponer ciertas pautas objetivas de publicidad, equidad y eficiencia para la utilización de ese dinero; disponer criterios objetivos para la distribución de la publicidad oficial que asigna la agencia TELAM SE que aseguren publicidad, equidad y eficiencia y no restrinjan indirectamente la libertad de prensa.

En el caso del **Poder Judicial**, las sugerencias propuestas por Poder Ciudadano apuntan a la publicación de las órdenes de compra a los proveedores del PJN (www.pjn.gov.ar) con un criterio de búsqueda más amigable, como por ejemplo, por rubro de contratación (alquileres, construcción, higiene, librería, mantenimiento de ascensores, etc.); la ejecución del Convenio de Auditoría entre dicho poder y la AGN; el fortalecimiento de la fiscalización que debe ejercer la Comisión de Administración y Financiera sobre la Administración del Poder Judicial de la Nación; y por último la evaluación de la reducción del monto autorizado para compras directas de \$ 275.000 de manera de asegurar mayor competitividad.

Finalmente, se detallan a continuación las recomendaciones en referencia al funcionamiento de los **Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción**. Entre ellas pueden mencionarse: la sanción de legislación que incluya la protección de personas contra amenazas o represalias que denuncien o

³ En este sentido, el Decreto 1023/01 contempla esta posibilidad, pero aún no fue reglamentada.

sean testigos de actos de corrupción en su ámbito laboral (*whistleblowing protection*) así como la promoción de medidas para difundir y fortalecer el Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados, por ejemplo a través de la inclusión expresa de los casos de corrupción en el texto de la Ley 25.764; el fortalecimiento presupuestario y ampliación de la planta de su personal; la capacitación a los funcionarios administradores del Programa, fiscales y fuerzas de seguridad; la firma de Acuerdos de cooperación con otras agencias similares en el ámbito provincial e internacional (con respecto a estos últimos, que permitan la reubicación en otros países de las personas bajo protección)⁴, entre otros.

Por otro lado, junto a la elaboración del Cuestionario respecto de las materias evaluadas en la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la CICC, CIPPEC ha incorporado en el presente informe un análisis del estado de cumplimiento de una de las principales recomendaciones extraídas del Informe del Comité de Expertos en la Primer Ronda de Evaluación. En esta oportunidad se trata de la promoción de normas jurídicas que apoyen el **acceso a la información pública**.

De acuerdo al análisis elaborado por CIPPEC, a nivel nacional no existe aún una ley de Acceso a la Información. Sin embargo, hay dos proyectos de Ley, uno en cada cámara del PLN, que esperan tratamiento legislativo. Mientras tanto, en diciembre de 2003, el Presidente Néstor Kirchner emitió el Decreto 1172/03⁵ que regula, entre otros institutos, el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del PEN. El texto del Reglamento de Acceso a la Información Pública⁶, que resguarda principios y estándares internacionales en la materia, establece claramente las condiciones mediante las cuáles cualquier persona puede acceder a la información generada o almacenada por el Estado argentino y un régimen de responsabilidades para los funcionarios en la provisión de información.

A nivel provincial, el reconocimiento de este derecho humano ha encontrado regulación en algunos distritos provinciales. En algunas provincias como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Córdoba, Tierra del Fuego se reconoce el derecho en sus constituciones; en algunas, como Río Negro, Chubut, Jujuy, Buenos Aires, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el derecho es reconocido a través de leyes provinciales o distritales. Mientras tanto, en las provincias de Mendoza, Tucumán y Santa Fe desde hace varios años se discuten distintos proyectos de acceso a la información pública.

En algunas provincias si bien no se dictaron leyes que regulen esta materia en los tres poderes de gobierno, se han dictado decretos provinciales que autorregulan en la esfera ejecutiva el derecho de acceso a la información. Este es el caso de de Salta, Misiones y Entre Ríos.

A nivel municipal existe normativa relacionada con el acceso a la información pública, en los siguientes municipios: Arroyo Seco (Santa Fe), Bragado (Buenos Aires), Calafate (Santa Cruz), Cañuelas (Buenos Aires), Ciudad de Mendoza (Mendoza), Esquel (Chubut), Gral. Pueyrredón (Buenos Aires), Loreto (Santiago del Estero), Morón (Buenos Aires), Rosario (Santa Fe), San Isidro (Buenos Aires), San Martín de los Andes (Neuquén), Trevelín (Chubut), y Ushuaia (Tierra del Fuego).

Es innegable la necesidad de una ley de acceso a la información a nivel nacional para un efectivo ejercicio de este derecho. Más allá de este desafío pendiente varias medidas han sido implementadas en nuestro país que merecen ser mencionadas y señaladas. Una de ellas es la emisión del Decreto 1172/03 y particularmente el Reglamento de Acceso a la Información Pública. El decreto ha sido un importante avance en la mejora de la calidad institucional aunque monitoreos de la implementación de esta iniciativa han detectado algunas dificultades y trabas que

⁴ Artículo 32, inciso 3, de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

⁵ Para acceder al texto del decreto puede consultarse en: <http://www.mejordemocracia.gov.ar/TextoDecreto1172-2003.php>

⁶ Para la redacción de esta norma se tuvo en consideración el proyecto de ley elaborado por la Oficina Anticorrupción mediante el mecanismo de Elaboración Participada de Normas presentado en Diputados en 2002

demuestran que la emisión de una norma es tan sólo un paso en la conversión del derecho de acceso a la información en una política pública.

Respecto de las medidas adoptadas por la Argentina en materia de **Sistemas para la declaración de ingresos activos y pasivos**, a partir de la recomendación realizada por el Comité de Expertos en oportunidad de la Primer Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, CIPPEC ha elaborado el siguiente análisis.

En el caso de Argentina, en octubre de 1999 se sancionó la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que establece, entre otras cosas, la obligatoriedad de presentar declaraciones patrimoniales integrales tanto al momento de la asunción del cargo, como anualmente y al momento de dejar la función pública. La Ley prevé la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, que, entre sus funciones principales se encuentran la de conservar estas declaraciones juradas y controlar la información allí volcada⁷.

En tanto en la Cámara de Diputados aún no se ha emitido ninguna regulación interna que permita la publicidad de las declaraciones juradas, el acceso a ellas es aún complejo y depende de la voluntad de cada uno de los legisladores. En el Senado, en 2002, en parte como consecuencia de las acciones realizadas por diferentes organizaciones de la sociedad civil, se firmó un Decreto Presidencial en donde se explicaba que el hecho de que la Comisión de Ética Pública no estuviera formada no debía impedir la publicidad de las Declaraciones Juradas de los Senadores y que, en cumplimiento con algunos requisitos fijados en el art. 11, la Cámara se haría cargo de dar a conocer dicha información.

Esta norma estableció la obligatoriedad de que la Secretaría Administrativa del Senado entregara una copia de las declaraciones juradas de los senadores ante quien la requiriera bajo los requisitos establecidos en la Ley de Ética en la Función Pública.

Por otro lado, ni la Secretaría Administrativa de la Cámara de Diputados ni la Secretaría Administrativa del Senado realiza un control de la información que los legisladores y funcionarios alcanzados por la normativa presentan en sus formularios de declaraciones juradas; el contenido de los formularios es poco claro lo cual da lugar a confusiones. Por otra parte, la falta de una aplicación y regulación efectiva provoca también la ausencia de sanciones que sirvan tanto de forma disuasiva como correctiva.

Dada esta situación se han elaborado algunas recomendaciones respecto de una efectiva aplicación de los sistemas. La falta de aplicación de la ley de Ética Pública, conlleva a que sea sumamente difícil controlar el enriquecimiento ilícito, es decir, el aumento patrimonial de los funcionarios –en este caso legisladores nacionales- no producto del ejercicio de un cargo público o actividades legales y legítimas en el ámbito privado, sino como resultado de intercambio de favores, recepción de obsequios, bienes, servicios y/o pago de sobornos, mientras se ejerce la función pública. Por otra parte, la falta de una aplicación y regulación efectiva provoca también la ausencia de sanciones que sirvan tanto de forma disuasiva como correctiva. Esto trae aparejado una baja conciencia de los límites y los criterios en materia de conflictos de interés, aumentando el riesgo de cometer actos de corrupción, muchas veces por ignorancia del propio funcionario de lo que puede y no puede hacer o recibir.

⁷ Desde la emisión de la mencionada ley a la fecha de elaboración del presente informe, no se ha creado la Comisión correspondiente ni órgano similar. La ausencia de este cuerpo ha servido para que distintas dependencias justificaran la no aplicación de la normativa vigente en sus respectivos ámbitos.

Sistemas para la Contratación de Funcionarios Públicos

- **Respecto de las normas existentes en Argentina**

Poder Ejecutivo Nacional – Administración Pública Nacional

En la Administración Pública Nacional existen distintos sistemas para la contratación de funcionarios públicos, dependiendo del régimen normativo en base al cual se efectúan dichas contrataciones, y de la fuente de financiamiento.

A) Existe un **régimen general de estabilidad** en el empleo público, al cual se ingresa a través de un sistema basado en el mérito (**Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA-**), y otros regímenes contractuales o de ingreso que no cuentan con la estabilidad formal en el cargo ni con un sistema de ingreso basado en el mérito⁸.

En cuanto a los **B) regímenes contractuales que no cuentan con la estabilidad formal en el cargo ni con un sistema de ingreso basado en el mérito**, Poder Ciudadano ha seleccionado las modalidades de contratación que considera las más relevantes a los fines de este informe:

- 1- Contratados Artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público Nacional –Ley 25.164-;
- 2- Contratados Decreto 1184/01
- 3- Régimen de Prestación de Servicios del personal de Gabinete (artículo 10, ley 25.164)
- 4- Contratos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito
- 5- Contratos que se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo

A) La **Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)**, dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros es el organismo que tiene competencia sobre la gestión de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional (APN). No obstante, hay que señalar que el sistema se encuentra descentralizado, lo que implica que cada entidad o jurisdicción de la APN es la que convoca a los concursos para cubrir las vacantes que se producen respectivamente de dichos ámbitos.

El Artículo 8º de la **Ley Marco de Regulación de Empleo Público (Ley 25.164)** señala que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

El **Decreto 993/91** creó el **Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)**, como reglamentación del Artículo 8º citado en el párrafo anterior. La estructura del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa prevé dos tipos de cargos, los simples y las funciones ejecutivas.

El Artículo 4º de la **Ley 25.164** establece que el ingreso a la APN estará sujeto a la previa acreditación de las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública (Sistema General de Selección; Sistema Abierto de Selección)

Respecto de los **Sistemas de Selección General y Abiertos para cargos simples** la Secretaría de la Función Pública dictó la **Resolución 481/94**, en la cual se establecen los procedimientos para los procesos de selección de personal para la cobertura de vacantes. Para cada concurso que es convocado, se conforma un Órgano de Selección de Personal colegiado. En cuanto al **diseño del perfil de los postulantes del cargo a cubrir**, el artículo 5º de la Resolución 481/94 dispone que la autoridad política o el titular de la Dirección Nacional, General o equivalente a la que pertenezca la vacante propone un perfil del cargo. Finalmente, el artículo 5º de la Resolución 481/94, reglamenta los procedimientos de selección, estableciendo **cuatro etapas de evaluación**: de antecedentes (obligatoria), de carácter laboral, técnica y personal.

⁸ Es importante señalar que desde 1999, en las sucesivas leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Administración Nacional se prohíbe la cobertura de vacantes en la Administración Pública Nacional existentes hasta la fecha de sanción de la ley o los que se produzcan con posterioridad salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros (Ley Nº 25.237 del 28 de diciembre de 1999, Ley Nº 25.401 del 29 de diciembre del 2000, Ley Nº 25.565 del 6 de marzo de 2002, Ley Nº 25.725 del 10 de enero 2003, Ley Nº 25.827 del 26 de noviembre de 2003, Ley Nº 25.967 del 24 de noviembre de 2004 y Ley 26.078 del 12 de enero del 2006)

Para la divulgación de los concursos para cubrir cargos simples, rige la **Resolución 481/94** de la ex Secretaría de la Función Pública. De acuerdo al artículo 9° de la Resolución, la divulgación del llamado a concurso debe hacerse con, por lo menos, diez días de anticipación a la fecha de apertura de la inscripción de aspirantes.

Respecto de **sistemas de impugnación** previstos, el artículo 29 del **Decreto 993/91** (SINAPA) dispone que dentro de los cinco días hábiles de notificado el orden de mérito definitivo por el órgano de Selección conformado para la cobertura de vacantes de cargos simples, podrá recurrirse ante la autoridad que hubiere dictado el acto aprobatorio, la cual resolverá en forma definitiva dentro de los diez días hábiles de vencido el plazo para recurrir del último postulante notificado.

Acerca de los **Sistemas de Selección General y Abiertos para cargos con Funciones Ejecutivas**, la selección de personal es practicada por un Comité que se integra en cada jurisdicción donde se produzca la vacante funcional a cubrir. El proceso de selección desembocará en una terna de candidatos idóneos.

Para la **divulgación** de los concursos con Funciones Ejecutivas no hay una norma reglamentaria, similar a la Resolución 481/94 descrita en el capítulo anterior.

La divulgación de los concursos queda a discrecionalidad de los Comités de Selección que se conforman para cada Concurso que es convocado. En la práctica, es usual cumplir con los requisitos de la Resolución 481/94.

En este caso, **no existen normas** que permitan la impugnación de los sistemas de selección (no obstante es posible aplicar análogamente el régimen del artículo 29 del Decreto 993/91).

B) 1- El artículo 9 de la **Ley 25.164** y el Decreto reglamentario N° 1421/02 establecen un **Régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado**, que comprende exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente⁹.

2- El **Decreto 1184/01** determina las condiciones en las cuales la APN queda autorizada para la contratación de personas para la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o ejecución de obras.

3- En tercer lugar se encuentran el artículo 10 de la Ley 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1421/02 disponen que el **régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores**. En cuanto a la selección del personal de gabinete, éste será designado por la autoridad competente, debiendo darse cumplimiento a lo prescripto por los artículos 4° y 5° 10 de la Ley Marco de Empleo Público.

4- En el caso de los **proyectos financiados por préstamos de organismos multilaterales de crédito**, los **procesos de contratación de personal** no se rigen por las normas locales, sino que resultan aplicables las propias del organismo internacional participante.

5- En último lugar se encuentra el **Régimen de Contrato de Trabajo**. Los funcionarios de la APN contratados a través de este Régimen son los de las Empresas con capital estatal que se rigen por las normas del derecho privado y otras áreas de la Administración como algunos Entes Reguladores de servicios públicos. De más está decir que la Ley de Contrato de Trabajo no obliga a implementar mecanismos de búsqueda o de ingreso de funcionarios basados en el mérito.

⁹ En este sentido, el personal será afectado exclusivamente a la realización de actividades que resulten necesarias para complementar el desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas.

Finalmente fueron analizados los sistemas de contratación de funcionarios públicos en otros organismos de la APN, entre ellos la **Sindicatura General de la Nación** (SIGEN) - Ley 24.156, **Directorios de los Entes de Control de los Servicios Públicos** (ENARGAS - Ley 24.076; ENRE - Ley 24.065; CNC¹¹ – por fusión; CNRT¹²- por fusión; ETOSS - Ley 23.696, Convenio y aprobado su reglamento por Decreto), y en último lugar, la UIF, Ley 25.246.

Al respecto se han identificado **irregularidades** en los mecanismos de selección en los casos del Directorio del ENARGAS¹³ en pleno y algunos integrantes del Directorio del ENRE, designados arbitrariamente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que omitió todos los pasos procedimentales previstos en los marcos regulatorios y la convocatoria abierta desarrollada por la Secretaría de Energía.

Poder Legislativo

La norma marco para la contratación de personal es la **ley nº 24.600, Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación**. Por el Decreto Parlamentario **DP 1002/02**, se dispuso eliminar la estabilidad en el cargo público de los cargos de Director y Subdirector, precarizando la carrera administrativa de los más altos cargos técnicos.

La regulación del **personal permanente** se encuentra a partir del art. 4 de la Ley 24.600, mientras que la correspondiente al **personal transitorio**, se encuentra regulado por el art. 49 de la misma norma.

No se recibió respuesta de ninguna de las dos Cámaras frente a los pedidos realizados acerca de información sobre normativa respecto de la contratación de personal, ni resultados objetivos respecto de los procedimientos de selección realizados. Existe información en la página Web de la Cámara de Senadores.

Poder Judicial de la Nación

Respecto de los **Jueces de la Corte Suprema de Justicia, los mismos** son elegidos por el Presidente de la Nación, con Acuerdo del Senado de la Nación por 2/3 de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto (artículo 99, inciso 4 de la Constitución Nacional), regido a partir del 2003, por el **Decreto 222/03**.

Por otro lado, los **Jueces Federales y Nacionales de la Nación** se designan por el Presidente de la Nación, sobre la base de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos (artículo 99, inciso 4, de la Constitución Nacional)¹⁴.

Respecto de las **autoridades rectoras o administradoras** del sistema, la **designación de empleados y funcionarios** en el Poder Judicial de la Nación está delegada por la Corte Suprema de Justicia a las distintas Cámaras de Apelación existentes.¹⁵ Cada una de las Cámaras tiene sus propios Reglamentos en donde se establece el régimen de ingreso y de ascensos de los empleados y funcionarios.

¹¹ La CNC (Comisión Nacional de comunicaciones) permanece intervenida desde 2002 y su actual Interventor es el Ing. Ceferino Namuncurá, desde junio de 2004 que concentra todas las facultades y atribuciones del Directorio. La intervención fue sucesivamente prorrogada mediante los Decretos 167/03, 1223/03, 811/04, 1916/04 y 1759/05, hasta el 30 de diciembre de 2006.

¹² Actualmente la CNRT se encuentra intervenida desde abril del 2001 recayendo sobre el interventor todas las facultades correspondientes al Directorio del Organismo. El interventor actual es el Dr. Pedro Ochoa Romero.

¹³ *ACIJ y otro C/ PEN –Ley 24.076 S/ proceso de conocimiento* (Exp. Nº 10.121/06) tramita en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 8, a cargo de la Dra. Clara do Pico.

¹⁴ El Consejo de la Magistratura es el órgano de gobierno del Poder Judicial; tiene 5 funciones: administrar el presupuesto del Poder Judicial, acusar a los magistrados por mal desempeño o la comisión de delito a los fines de su remoción ante el Jurado de Enjuiciamiento, ejercer las facultades disciplinarias sobre los jueces por faltas menores, dictar los reglamentos necesarios para la reforma judicial y, en lo que aquí interesa, seleccionar los candidatos a jueces inferiores de la Nación a través de un concurso público de oposición y antecedentes.

¹⁵ Cámara de Apelaciones en lo Civil, en lo Comercial, en lo Criminal y Correccional, en lo Laboral, de Seguridad Social, Criminal Correccional Federal, Contencioso Administrativo Federal, Civil y Comercial Federal, en lo Penal Económico, Electoral, Tribunal de Casación Penal, más todas las Cámaras de Apelaciones Federales con jurisdicción en el interior del País.

Por otro lado, el ingreso a un **cargo permanente como empleado** en alguna dependencia del **Consejo de la Magistratura** no se realiza a través de ningún proceso basado en la equidad o eficiencia. Reglamentariamente, no existe un régimen de ingreso. En cuanto a la designación de **funcionarios de mayor jerarquía** (Secretarios o Prosecretarios Letrados y Subsecretarios Administrativos), sí está previsto un régimen de concursos por oposición y antecedentes (**Resolución 40/01**), al igual que para ser Director y Subdirector de la Oficina de Mandamientos y Notificaciones. Respecto de la selección de los “**meritorios**” (trabajan gratis en el Poder Judicial de la Nación), la misma se realiza, por lo general, a partir de un contacto personal con determinado juez.

Como se pudo observar, en cuanto a la **divulgación** de las vacantes, salvo en el caso de la designación de Jueces, no existe un régimen abierto y obligatorio de divulgación para ingresar en el Poder Judicial en ninguno de los reglamentos de las distintas Cámaras, ni en el Consejo de la Magistratura o la Oficina de Mandamientos y Notificaciones.

Ministerio Público de la Nación. Procuración General de la Nación (PGN) y Defensoría General de la Nación (DGN). Tanto la designación del **Procurador General de la Nación como del Defensor General de la Nación** son llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por dos tercios de los miembros presentes, previo proceso público y participativo previsto en el Decreto 588/03, y en el Reglamento de la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación (el proceso fue detallado más arriba para el caso de los Jueces inferiores de la Nación).

Los **Fiscales** y los **Defensores Públicos** son elegidos por el PEN, con acuerdo de la mayoría absoluta del Senado, previo concurso público de oposición y antecedentes que se celebra en el ámbito de cada uno de estos Organismos.

La convocatoria a concursos en el ámbito de la **Procuración General de la Nación** se publica durante tres días en el Boletín Oficial y por un día –en forma resumida-, en un diario de circulación nacional, con una antelación no inferior a 20 días del cierre de la inscripción. También está previsto publicar el llamado a concurso en la página web de la Procuración General www.mpf.gov.ar, y en carteleras de edificios donde funcionen tribunales judiciales, colegios de abogados o facultades de derecho públicas y privadas. El período establecido para realizar impugnaciones al proceso es de 5 días.

Respecto del llamado a concurso en el ámbito de la **Defensoría General de la Nación**, la convocatoria debe ser publicada en el Boletín Oficial por un día, y en un diario de circulación nacional, así como en un diario de circulación local, dependiendo la ubicación territorial del cargo a cubrir. Los concursos también se difunden por la página web www.dgn.gov.ar (artículo 7, inciso 3 del Reglamento). En este caso, el período establecido para realizar impugnaciones al proceso es de 3 días.

En cuanto al ingreso de empleados tanto en el caso de la **Procuración General de la Nación** como de la **Defensoría General de la Nación**, es requisito poseer conocimientos y práctica de dactilografía, redacción y ortografía y, asimismo, nociones básicas de informática.

Auditoría General de la Nación (AGN). La **ley 24.156** dispone que está integrada por siete (7) **miembros**, de los cuales seis (6) son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara (artículo 122 de la Ley Nº 24.156). El séptimo auditor es el **Presidente** del organismo, designado a propuesta del partido político opositor con mayor número de legisladores en el Congreso de la Nación (artículo 85 de la Constitución).

El único requisito de idoneidad, lo dispone el artículo 121 de la Ley N° 24.156: Los auditores deben poseer título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.¹⁶

En relación a la selección de los **empleados de la AGN**, el artículo 3 del Capítulo de II del Estatuto del Personal de la Auditoría General de la Nación, determina ciertos requisitos a cumplir (idoneidad, condiciones morales y de conducta, aptitud psico-física, entre otros). Por otro lado, la selección de los **profesionales independientes de Auditoría**, se rige por medio de la **Resolución N° 137/93-AGN**.

Defensoría del Pueblo de la Nación. El **Defensor del Pueblo de la Nación** es elegido por dos tercios de los votos presentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, previa propuesta de uno a tres candidatos de una Comisión Bicameral Permanente (artículo 2° de la **Ley 24.284**). La Defensoría cuenta con dos **Defensores del Pueblo Adjuntos**, elegidos por la Comisión Bicameral Permanente a propuesta del Defensor del Pueblo (artículo 13 de la **Ley 24.284**).

En cuanto al régimen de ingreso para el personal de la Defensoría, el artículo 2 del Régimen para el Personal del organismo dispone requisitos genéricos (idoneidad, condiciones morales y de conducta, aptitud psico-física, entre otros).

- **Análisis de los sistemas para la contratación de funcionarios públicos**

En cuanto a los sistemas de contratación de funcionarios públicos, en el caso de la **APN**, se han identificado las siguientes “debilidades”.

El **congelamiento de las vacantes** producido por Reforma del Estado en el año 1996 y las leyes de presupuesto a partir del 2000. Estas medidas le restan credibilidad y seriedad a la carrera administrativa, que se continúa precarizando cada vez más con múltiples formas contractuales, reproduciendo mecanismos para la selección de personal sujetos a un casi **nulo sistema de divulgación o publicidad**. En cuanto al régimen de carrera administrativa previsto en el **SINAPA**, se detecta un mayor número de empleados designados en forma transitoria debido al ya mencionado congelamiento de las vacantes¹⁷, junto a la aplicación de concursos en su gran mayoría de modalidad “generales”, reproduciendo de esta forma una **política restrictiva** de la competencia por el acceso a los cargos públicos basada en el mérito.

Por otro lado, más allá de las normas existentes, el Informe, a partir de informes elaborados tanto por la Oficina Anticorrupción¹⁸ como por la ONEP¹⁹, ha identificado entre las principales irregularidades de la selección de funcionarios: Irregularidad en la elaboración de perfiles y criterios para cubrir necesidades; irregularidad en la selección de oferentes para cubrir la demanda; aplicación de la normativa que rige los concursos dependiente del personal que compone los comités de selección; uso de los concursos formales para legitimar el nombramiento de personal previamente elegido por motivos políticos o personales; nombramientos de Directores

¹⁶ El problema es que no está prevista ninguna instancia para constatar su idoneidad técnica, más allá de la mera formalidad de poseer el título universitario, sumado a los contactos con los legisladores para ser designado auditor.

¹⁷ En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, en un informe de la ONEP (Mayo de 2003) se resalta que sólo un tercio de los cargos con funciones ejecutivas (32%) están cubiertos conforme al procedimiento normal u ordinario de selección. El total de los cargos hoy podrían (deberían) ser cubiertos por procesos de selección atendiendo al conjunto de designaciones vencidas de titulares (24%) y transitorias (8%), más los cargos vacantes (20%). Ese porcentaje asciende a un 68 % si se agregan las designaciones transitorias vigentes”. El resto de los agentes (68%), se dividen entre cargos transitorios, y cargos que fueron cubiertos por concurso, pero que las designaciones (por cinco años), se encuentran vencidas. En cuanto a la modalidad de los concursos (abiertos o generales), debe resaltarse que, según los datos de la propia ONEP, las convocatorias para cubrir 7.086 cargos simples (80%) superan ampliamente a las 1.734 funciones ejecutivas (20%). Del total de 8.820 cargos, casi las dos terceras partes de las convocatorias (61,6%) se procesaron por el sistema de selección general.

¹⁸ “Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina -1998-1999”;

¹⁹ Informe de la ONEP, “Algunas características de la distribución de los cargos incluidos en el nomenclador de funciones ejecutivas del SINAPA”, Mayo de 2003; Informe: “Los Procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa Decreto N° 993/91 T.O. 1995 (Sinapa); Características Significativas de los Procesos Convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2005”, Febrero de 2006.

y de Personal de SINAPA sin realizar concursos; problemas con la rigidez del sistema SINAPA en términos organizacionales.

En cuanto a los sistemas de contratación de funcionarios públicos, en el caso de la **SIGEN**, se han identificado las siguientes irregularidades: designación discrecional de los Síndicos²⁰, así como la designación política de cargos técnicos. En este último caso, se debe afirmar que no será posible contar con Unidades de Auditoría Interna independientes, si éstas no son designadas en forma meritocrática y competitiva, ni se las hace depender jerárquica y presupuestariamente de la SIGEN.

Respecto de los mecanismos de selección de personal en los casos de los **Entes Reguladores de Servicios Públicos**, se han identificado numerosas irregularidades (ENRE y en el ENARGAS).

Por último, en el caso de la **UIF**, se ha optado por un modelo de UIF menos técnica, al privilegiar las designaciones políticas por sobre los mecanismos de concursos que estaban previstos antes de la reforma, lo cual va en dirección contraria a los principios de la CICC.

En lo que al **Poder Legislativo** se refiere, las debilidades destacadas se refieren, por un lado a la **inestabilidad de los cargos de Director y Subdirector** (Decreto Parlamentario DP 1002/02), y por el otro, a la utilización de **criterios políticos y clientelares** en los procesos de designación, junto a la falta de reglamentación para realizar procesos de selección a fin de verificar la idoneidad del personal de planta permanente como manda el Estatuto del Personal del Poder Legislativo.

En cuanto al análisis de los sistemas de contratación de personal en el caso del **Poder Judicial de la Nación**, es posible afirmar que el dictado del **Decreto 222/03**, aportó mayor participación y transparencia en el caso de la designación de los miembros de la **Corte Suprema de Justicia**. Sin embargo se destaca como una debilidad de la implementación del sistema, por un lado la ausencia de verdadera atención a las refutaciones de las candidaturas realizadas por algunos sectores de la sociedad civil, y por el otro, la existencia de 2 vacantes aún no resueltas.

Respecto de la selección de **Jueces Federales y Nacionales**, si bien la metodología de llamado a concursos públicos resulta un gran avance, no es posible ignorar la lentitud de los procesos en su puesta en práctica. Otras debilidades del proceso de selección de magistrados es la alteración de algunos órdenes de mérito. En este sentido, la Comisión de Selección revisa la valoración que realizan los jurados de los concursos respecto de los candidatos, aumentando o disminuyendo el puntaje, de acuerdo con criterios de amiguismo o cercanía con algún Consejero (sea político, abogado, juez o académico). Esta circunstancia se dio en algunos casos. Finalmente, la reforma reciente que se hizo en la integración del Consejo de la Magistratura de la Nación a través de la Ley 26.080, por la cual se redujo la cantidad de sus integrantes de 20 a 13 constituye un gran retroceso en esta materia.

El mayor problema con la selección de empleados y funcionarios del Poder Judicial pasa por la falta de difusión pública para competir por las vacantes que se producen en los distintos tribunales, las que son ocupadas por individuos vinculados personalmente con los jueces a cargo.

En el caso del **Ministerio Público**, las cuestiones pendientes identificadas se relacionan con la conformación de los jurados de los concursos, integrados por miembros de la misma institución donde se realiza la selección.

Finalmente, respecto de la **Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo**, la mayor debilidad identificada está relacionada con el hecho de que la selección de sus integrantes sea decisión exclusivamente política. Este hecho amerita la creación de un proceso público y participativo previo a la designación, donde la opinión de diversos sectores pueda constituir un elemento relevante en el proceso de selección.

- **Comentarios generales**

²⁰ Por ejemplo, la designación presidencial en el cargo de Sindica General Adjunta a la Dra. Alessandra Minicelli, esposa del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido.

El problema de la falta de divulgación, o de procesos **abiertos** para el acceso a los cargos públicos implica garantizar un derecho humano tan básico como la igualdad. En el caso de Argentina, receptado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, que dispone que todos los habitantes son iguales ante la ley, “y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”.

Existen cargos públicos, como los de asesor de gabinete, que consisten en colaborar técnicamente a un funcionario político, y cuya permanencia está atada a la del político que lo designó. Pero también existen cargos públicos que tienen garantizada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional la inamovilidad mientras no se violen las obligaciones inherentes del cargo. Inclusive, muchos funcionarios que están bajo un régimen de contratación tienden a perpetuarse en la función pública, situación provocada en gran medida por una hipócrita situación de congelamiento de vacantes que ha provocado el desprecio por una carrera administrativa sólidamente organizada, y una acumulación de personas contratadas, o designadas transitoriamente, o cuyos concursos se encuentran vencidos a la espera de una reorganización.

Además de tergiversar los principios de transparencia y publicidad, algunas de las condiciones de contratación establecidas en el Decreto 1184/01 crean una situación de precarización de las relaciones laborales.

Dado que el empleo público tiene la inamovilidad como principal característica, se deben extremar los recaudos para asegurar que se cumple con el requisito de la idoneidad, esto es, la aptitud necesaria al desempeño del empleo público.

El método de selección que mejor se acerca a satisfacer los distintos requisitos de igualdad e idoneidad, es el concurso, que tiene preferentemente en cuenta las condiciones objetivas personales e intelectuales de los candidatos a ocupar un cargo público.

Sistemas para la Adquisición de Bienes y Servicios por parte del Estado

- **Respecto de las normas existentes en Argentina**

Poder Ejecutivo Nacional – Administración Pública Nacional

En primer lugar, es importante destacar que no existe una ley de compras y contrataciones como marco general que rijan en los tres poderes del Estado. En marzo de 2001, en uso de atribuciones delegadas por el Congreso de la Nación en materia de emergencia y administración (ley 25.414), el Poder Ejecutivo dictó el **Decreto delegado 1023/2001**²¹, estableciendo un Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional como marco general, y derogando a su vez, el régimen vigente desde 1956 (**Decreto-ley 23.354/1956**). En el ámbito de la APN, el Decreto 1023/01 está pendiente de reglamentación. Por ello, continúa en vigencia el Decreto reglamentario **436/2000** sancionado el año anterior.

El **Decreto 1023/01**, establece como **principio general** que la selección del cocontratante (proveedor) se hará mediante licitación pública o concurso público, según corresponda, por aplicación del inciso a), apartados 1 y 2 del artículo 25. Por otro lado, el artículo 25 dispone cuatro procedimientos de selección, dos de ellos dirigidos a una cantidad indeterminada de oferentes (Licitación o Concurso Públicos y Subasta Pública), y otros dos en los cuales el organismo a cargo

²¹ El Régimen de Contrataciones dispuesto por el Decreto 1023 alcanza a la Administración Nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados. Este sistema también se aplica en las Universidades Nacionales y en las Fuerzas Armadas de Seguridad, de acuerdo a información provista por la ONC. Quedan entonces **exentas las Empresas y sociedades del Estado, los Fondos Fiduciarios con participación estatal, las Entidades Financieras del Sector Público Nacional y Entidades multilaterales de crédito**. Su ámbito de aplicación tampoco alcanza a organismos como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) o la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) –que incluye la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Aduanas).

de realizar la compra o contratación invita a presentar una oferta a un número determinado de proveedores (Licitación o Concurso Abreviados y contratación Directa).

La **Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)**, dependiente de la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, es quien tiene a cargo la organización del sistema de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (artículo 23 del Decreto 1023/01). Es a su vez, importante destacar la existencia del Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), en tanto registro de contratistas.

Las normas sobre publicidad y difusión de los procesos de adquisición se rigen por los artículos 32 del **Decreto 1023/01** y 14 a 19 del **Decreto 436/00**. Allí se establecen una serie de requisitos para difundir los procesos de contratación a través de anuncios en el Boletín Oficial y en limitados casos en diarios de mayor circulación del país. Es importante resaltar asimismo la existencia del Sitio web www.argentinacompra.gov.ar, a través del cual es posible acceder a información relativa a normativa, contrataciones vigentes, históricas, entre otras.

Los criterios de selección de los oferentes estipulados en el artículo 15 del Régimen que norma contrataciones de la APN (Decreto delegado 1023/01), establecen que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. Por otro lado, el Decreto 436/00 establece la posibilidad de impugnar los dictámenes de las Comisiones Evaluadoras, si bien éstos no son vinculantes. Las impugnaciones son resueltas por la autoridad competente para aprobar la contratación.

En lo que a **Obra Pública** se refiere, rige la **Ley 13.064**, que en su artículo 1º dispone que se considera obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios o las construcciones militares. También es aplicable el Título 1 (artículos 1 a 22) del Decreto 1023/01, en tanto no se opongan a lo establecido en la ley 13.064 (artículo 35 del Decreto 1023/01). La autoridad rectora del sistema es la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, y Servicios (www.minplan.gov.ar). Respecto de la publicidad de los procesos, dispone que la licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Nación y en el órgano análogo del gobierno provincial o del territorio donde la obra haya de construirse.

Por otro lado, dispone que la adjudicación caerá siempre sobre la oferta más conveniente, siendo conforme con las condiciones establecidas para la licitación, mientras que no prevé recursos de impugnación, debe mencionarse que rigen los previstos en la ley de procedimientos administrativos nº 19.549 (recursos de reconsideración, jerárquico y alzada).

Entre los **Regímenes especiales** de Obra Pública, se encuentran, el **Régimen Nacional de iniciativa privada (Decreto 966/2005)**; y el **Régimen Nacional de Asociación público- privada (Decreto 967/2005)**.

Asimismo es posible mencionar algunas excepciones relevantes al Régimen determinado por el Decreto 1023/021. Se trata, entre otras, de Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con capital estatal mayoritario, y Fondos Fiduciarios con participación estatal. (Casos **TELAM S.E., Correo Argentino, ENARSA, Aguas y Saneamientos Argentinas, Proyecto de Ley para la creación de Empresa Nacional de Fabricaciones Militares Sociedad Anónima (Enfamil S.A.)**).

Poder Legislativo

El **Senado de la Nación** adhirió al Sistema de Compras y Contrataciones y Obra Pública establecido por el **Decreto delegado PEN Nº 1023/01**. Reglamentó su aplicación mediante el **Decreto presidencial de ese Cuerpo Legislativo DP nº 632/02²²**.

²² Siguiendo lo previsto por el artículo 25 del Decreto nº 1023/01 el reglamento del Senado establece los montos por los cuales procederán los distintos tipos de selección de cocontratantes del Senado: la contratación directa en razón del monto procederá cuando la contratación no supere los \$ 50.000; en razón del objeto se permite en los mismos caso previstos en la norma reglamentada; la Licitación o Concurso Abreviado procede hasta los \$ 100.000; la Licitación o Concurso Público siempre que se superen los \$ 100.001.

El mismo contempla distintas formas de contrataciones (con orden de compra abierta compra informatizada, entre otras), determina como autoridades administrativas responsables a la Junta de Evaluación y el Departamento de Suministros, establece un sistema de control de legalidad de parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos así como ciertas prohibiciones para contratar con el Senado de la Nación, respetando en líneas generales las previsiones tradicionales de los sistemas de contratación. Asimismo el artículo 12 del DP 632/02 establece que la **Oficina de Compras** llevará actualizado periódicamente una base y registro de proveedores, en donde se deberán consignar las sanciones y penalidades que se apliquen. En cuanto al acceso a la información determina plazos (según el proceso) de publicación de las actuaciones a través del Boletín oficial, cartelera del Senado y sitio Web (que cuenta con vasta información respecto de los procesos de compras y contrataciones).

El artículo 1 del **DP nº 632/02** establece que para los contratos de **obra pública** (Ley nº 13.064) el régimen adoptado será de aplicación supletoria. Por lo tanto, queda claro que todavía rige un sistema en el cual se articulan las antiguas normas como las actuales.

La evaluación de las ofertas debe dirigirse a seleccionar la más conveniente teniendo en cuenta: calidad, precio, idoneidad del oferente y todo la información contenida dentro de la oferta (art. 62), a través de una Junta de Evaluación ad hoc para cada proceso. Se contempla asimismo el recurso de impugnación.

En lo que respecta a la **Cámara de Diputados**, ésta, a diferencia del Senado, continúa utilizando el sistema de **Ley de Contabilidad Decreto Ley 23.354/56**, reglamentado por el **Decreto nº 5720/72**. En el caso de las obras públicas, utiliza la **ley 13.064**, aunque no se aclara si se utiliza la misma con la modificaciones impuestas por el **Decreto nº 1023/01** o en su antigua redacción²³.

En este caso, la función de autoridad rectora la cumple el **Departamento de Compras**, dependiente de la Dirección General Administrativo Contable. Por otro lado, y de acuerdo a la reglamentación del artículo 61, debe haber un padrón de proveedores y un registro de sancionados. En cuanto al tipo de sanciones aplicables, la reglamentación del artículo 61 dispone un régimen propio de acuerdo a la gravedad de la falta (apercibimiento, suspensión o inhabilitación). Por último, en cuanto a la publicidad de los procesos, se ordena (**Decreto 826/88 - BO 12/7/88**) la publicidad de la convocatoria tanto en Boletín Oficial como en la cartelera del organismo licitante en los casos de licitaciones públicas y privadas. En los casos de contrataciones directas, se ordena la publicidad con posterioridad a la celebración del contrato. A través de www.diputados.gov.ar es posible acceder a modelos de pliegos utilizados, así como convocatorias actuales, correspondientes a 2006. Con respecto a los procesos de compras históricos llama la atención que sólo estén publicados en la web los procesos de compras de los años 2000 y 2001, únicamente.

Respecto de la selección de contratistas, la calificación técnica está a cargo de una Comisión de Preadjudicaciones, mientras que se contempla la posibilidad de que los interesados podrán formular impugnaciones a la preadjudicación dentro del plazo que se fije en las cláusulas particulares.

Poder Judicial de la Nación

Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de la Magistratura, se rigen por la vieja ley de contabilidad **Decreto Ley 23.354/56**, reglamentado por el **Decreto nº 5720/72** En el caso de las obras públicas, se utiliza la **ley 13.064**.

²³ La regla general a la cual se obliga el Estado para la compra o venta, locaciones, arrendamientos, trabajos o suministros es la utilización de la licitación pública (art. 55 del Decreto Ley 23.354/56). La reglamentación de ese mismo artículo estipula que a los efectos de determinar el procedimiento a seguir para la contratación se debe tomar en cuenta el importe total de la adjudicación y opciones de prórogas (opciones: Licitación privada, Remate público, Contratación Directa)

Los sistemas de contratación se determinan en función de los montos intervinientes: Licitación Pública (más de \$ 1.000.000); Licitación Privada (entre \$ 100.000 y \$ 1.000.000) o Compra Directa (\$ 275.000).

En el caso del **Consejo de la Magistratura**, la Comisión de Administración y Financiera es competente respecto de la fiscalización de la Oficina de Administración Financiera, como también respecto de realizar auditorías y efectuar el control de legalidad de los actos administrativos²⁴, mientras que desde el año 2005, la AGN realiza las auditorías externas. Sin embargo, aún no se ha puesto en marcha este mecanismo. En este caso, a través del sitio web del Consejo es posible acceder a un registro de contratistas, aunque se desconoce su actualización.

En el caso de la **Corte Suprema de Justicia**, el órgano rector del sistema es la Administración General de la Corte Suprema de Justicia. También existe un Convenio suscripto entre la Auditoría General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia, cuyo estado de ejecución se desconoce. En este caso, si bien se encuentra obligado normativamente, no existe un registro de contratistas a través del sitio Web de la Corte, aunque si es posible acceder a un detalle de las sanciones aplicadas a los mismos.

Respecto de la publicidad de los procesos es posible en ambos casos acceder vía Internet, a un registro de los procesos que se abren. En cuanto a los recursos de impugnación, el Consejo de la Magistratura dispone el recurso jerárquico ante el plenario del Consejo previo conocimiento e informe de la Comisión de Administración y Financiera. En el caso de la Corte Suprema, también se contempla la posibilidad de impugnación.

Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación. Ambos casos se rigen por los artículos de la **Ley de Contabilidad Decreto Ley 23.354/56**, reglamentado por el **Decreto nº 5720/72** En el caso de las obras públicas, se utiliza la **ley 13.064**²⁵.

Auditoría General de la Nación. La Auditoría General de la Nación dictó para aplicar en su propio ámbito por **Disposición 87/06** AGN el “Reglamento de Procedimientos para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios”. Se trata de una reglamentación del **Decreto 1023/01** que el Poder Ejecutivo dictó en reemplazo de la Ley de Contabilidad²⁶. En este caso, la AGN es la autoridad rectora de aplicación de la norma. Para las obras públicas, la AGN utiliza la **ley 13.064**.

En cuanto a la publicidad de los procesos, el Reglamento dispone que los llamados deberán efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial, por el término de DOS (2) días, con un mínimo de VEINTE (20) corridos de antelación a la fecha fijada para la apertura, quedando a criterio de la Auditoría la difusión en medios provinciales y/o locales²⁷.

Según el Artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios, la AGN consultará al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), dependiente de la Oficina Nacional de Contrataciones para el cruce de información relativa al estado y situación de los mismos. Los criterios para la selección de los contratistas están en este caso determinados por criterios de Precio, Calidad y Calificación Técnica.

²⁴ Esta fiscalización a cargo de la Comisión de Administración y Financiera se ha retraído en los últimos años. Por Resolución 45/03 se dispuso que dicha Comisión sólo interviene cuando se proponga la adjudicación a la oferta que no sea menor en orden de precio y su valor exceda el importe previsto en \$ 275.000 (Resolución 383/05).

²⁵ Adicionalmente, la Procuración General de la Nación cuenta con un régimen propio de locaciones, y de compra simplificada para adquisiciones de hasta \$ 10.000, con la posibilidad de ampliar el límite fundadamente para casos de urgencia a \$ 20.000. El régimen prevé invitar a cotizar a tres proveedores (Resolución PGN 174/03).

²⁶ respecto de los procedimientos se establecen en función de los montos intervinientes: por contratación directa: hasta pesos cincuenta mil (\$50.000); por licitación privada o concursos abreviados: hasta pesos cien mil (\$100.000); por licitación pública o concurso público exclusivamente. de pesos cien mil uno (\$100.001) en adelante.

²⁷ Los pliegos deberán exhibirse a partir del primer día de publicación en cartelera o carpetas ubicadas en lugar visible de la Auditoría. Además deberán publicarse en la página Web.

Defensoría del Pueblo de la Nación. Utiliza el **Decreto N° 5720/72** reglamentario de la **Ley de Contabilidad**. En el caso de las obras públicas, se utiliza la **ley 13.064**.

Análisis de los Sistemas para la Adquisición de Bienes y Servicios por parte del Estado

Poder Ejecutivo Nacional- Administración Pública Nacional

En cuanto a los **sistemas para la Adquisición de Bienes y Servicios**, en el caso de la **APN**, se han identificado determinadas “debilidades”. A tal fin se ha tomado como referencia un estudio realizado por la Fundación Poder Ciudadano²⁸ acerca de las Vulnerabilidades en las Contrataciones Públicas.

En primer lugar es indispensable destacar la falta de implementación de un régimen de compras electrónicas, que permita comunicarse entre organismos públicos y proveedores, y presentar ofertas en forma electrónica.

En materia de Planificación, el presupuesto se diseña sin un estudio serio de las necesidades reales de los organismos; falta de continuidad en las gestiones políticas que impacta constante y negativamente sobre las contrataciones públicas. Respecto de la Capacitación, inexistencia de funcionarios que perduren en el área de compras y puedan transmitir experiencias y metodologías utilizadas; ausencia de ingresos por concursos a los cargos más importantes en las funciones de compras. En cuanto a la Discrecionalidad, la existencia de deficiencias en la especificación de los criterios de selección que dejan margen a subjetividades no recomendables al momento de elegir la oferta más conveniente; deficiencias en la elaboración del pliego de bases y condiciones, crucial para garantizar el cumplimiento de los principios básicos de una contratación; existencia de carteles organizados de oferentes, que concentran la oferta y definen el precio y el adjudicatario de la contratación. En cuanto al Acceso a la Información, las debilidades identificadas se relacionan con la escasez de organismos que tienen información actualizada respecto de sus compras en los sitios Web así la inexistencia de acceso público e irrestricto a la información relacionada con la ejecución de los contratos. Finalmente, en materia de Control, las vulnerabilidades identificadas se relacionan con la ineficacia del control por oposición de oferentes (impugnaciones); la ausencia de control en las auditorías internas de la programación ni de la existencia de planes anuales de compras, debilidades en el control interno previo en la elaboración de los pliegos además del jurídico formal, salvo que se realice una consulta pública cuando los funcionarios discrecionalmente consideran que el pliego es de alta complejidad y merece la opinión previa de quienes puedan tener un interés en el objeto de la futura contratación; deficiencias en las UAI (Unidades de Auditoría Interna); falta de independencia de los servicios jurídicos debido a “presiones del sector político”, entre otras.

Poder Legislativo

En lo que respecta al **Poder Legislativo (Senado de la Nación, Cámara de Diputados de la Nación), Auditoría General de la Nación y Defensor del Pueblo**, las debilidades identificadas a partir del análisis realizado se vinculan con: la clara necesidad de implementar una normativa más moderna y actualizada, principalmente en el caso de la Cámara de Diputados y el Defensor del Pueblo siguen aplicando la vieja ley de contabilidad de 1956, con su reglamentación de 1972 (Decreto 5720), así como disminuir el alto el monto mínimo para convocar a licitaciones públicas²⁹; en segundo lugar, se encuentra el excesivo uso de compras directas o licitaciones privadas o abreviadas.

Poder Judicial de la Nación

²⁸ ²⁸ Contrataciones Públicas Vulnerables, Área Transparencia y Anticorrupción, autores Pilar Arcidiácono, Gastón Rosenberg y Federico Arenoso, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2006.

²⁹ El monto previsto para convocar a licitaciones públicas es muy alto (\$ 1.000.000), si se lo compara con los \$ 300.000 vigentes en la actualidad en el ámbito del Poder Ejecutivo (Decreto 436/00), o los \$ 100.000 que rigen en el Senado (DP 632/02) o en la Auditoría General de la Nación.

En el caso del **Poder Judicial y Ministerio Público (Procuración General y Defensoría General de la Nación)**, las debilidades respecto de los Sistemas para la Adquisición de Bienes y Servicios se relacionan con necesidad de una legislación más moderna; un excesivo uso de compras directas; y la existencia de debilidades en el mecanismo de control.

Por último, se llevó adelante un análisis de los sistemas en funcionamiento en los casos de excepciones relevantes al Régimen determinado por el Decreto 1023/021. Se trata, entre otras, de Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con capital estatal mayoritario, y Fondos Fiduciarios con participación estatal. (Casos **TELAM S.E., Correo Argentino, ENARSA, Aguas y Saneamientos Argentinas, Proyecto de Ley para la creación de Empresa Nacional de Fabricaciones Militares Sociedad Anónima (Enfamil S.A)**). En el caso de TELAM por ejemplo, al estar la contratación oficial de espacios publicitarios exceptuada del ámbito de aplicación Decreto 1023/2001, se han visto serias irregularidades en la distribución de la pauta publicitaria oficial. En el caso de las Sociedades anónimas con capital estatal mayoritario, las mismas se rigen por las normas del derecho privado a fin de actuar con las leyes del libre mercado³⁰, al tiempo que contienen expresas exclusiones en sus normas constitutivas de todas aquellas normas relativas tanto al sistema de compras y contrataciones, así como al régimen de empleo público y todas las normas y principios del derecho administrativo. Esta situación debilita seriamente la aplicación de un régimen que respete los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia que se tienden a asegurar mediante las licitaciones. En el caso de los Fondos Fiduciarios, no fue posible acceder a las normas de adquisición de bienes y servicios, y de obra pública que se utilizan para ejecutar el presupuesto de los distintos fideicomisos, a pesar de que Poder Ciudadano envió notas al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, al Banco Nación (constituido como fiduciario en la mayoría de estos fondos), las cuales no fueron contestadas.

Así mismo se ha incorporado en el presente informe, un análisis acerca de la **Publicidad del sistema de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado a nivel provincial**. El mismo ha sido elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)³¹.

En cuanto al relevamiento de información a través de los sitios web de las distintas provincias, los resultados obtenidos han sido dispares. En algunos casos la información disponible es completa mientras que en otras oportunidades no se encuentra publicada o es de difícil acceso.

La recolección de información se realizó en este caso a partir de pedidos de información realizados a cada uno de los gobiernos provinciales y en segundo lugar por medio de un análisis individual de cada sitio Web de todos los gobiernos provinciales. En el primer caso solo cinco provincias respondieron los pedidos: Catamarca (Ley N° 4938; Ley N° 2730 y su Reglamentación Decreto O.P. N° 1697), Chaco (Ley N° 4.787; Decreto N° 3566/77 "Régimen de Contrataciones", la Ley 4.990; Ley 1.140 "De Procedimientos Administrativos"), Corrientes (Ley provincial N° 5571), Entre Ríos (Decreto N° 795/96 MEOSP y sus modificatorios, Ley 5140), y Santa Fe (Ley de Contabilidad y sus decretos reglamentarios).

De las provincias que respondieron a los pedidos de información sobre el marco normativo del sistema de adquisiciones de bienes y servicios, tan sólo una de ellas cuenta con normativa vinculada al acceso a la información mientras que el resto no cuentan con decretos o leyes que regulen el derecho de acceso a la información en sus distritos. Esta situación contrasta con provincias que cuentan con normas que regulan el acceso a la información pública y sin embargo no han respondido los pedidos, por lo menos, hasta la fecha de cierre de este informe. Esto demuestra que la sanción de normativa es un requisito necesario pero no suficiente para el ejercicio efectivo del derecho a la información y el puntapié inicial que necesita ser reactualizado mediante acciones de implementación.

³⁰ Por ejemplo, Ley de Sociedades Comerciales 19.550, Ley de Contrato de Trabajo.

³¹ Basado en las recomendaciones elaboradas por la Secretaría General de la OEA reflejadas en el informe sobre el "Primer Tema de Interés Colectivo" y circunscrito particularmente al punto 2.1.4 Publicidad del proceso, igualdad y acceso.

Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción

- **Respecto de las normas existentes en Argentina**

De acuerdo al **Código Procesal Penal de la Nación**, no está prevista la posibilidad de presentar denuncias en forma anónima, o con reserva de identidad. La denuncia puede realizarse ante el juez, el ministerio público o la policía, tanto en forma verbal o escrita, pero en ambos casos, quien reciba la denuncia, debe comprobar y hacer constar la identidad del denunciante (artículos 174 y 175).

Existe jurisprudencia, sin embargo, que ha reconocido la aptitud de la denuncia anónima para iniciar la instrucción de la causa penal en casos en que las fuerzas policiales son quienes reciben la denuncia anónima³².

Existen mecanismos de denuncia anónima y denuncia con protección de identidad, tanto en el **Reglamento de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (OA)**, como en la normativa de la **Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA)**, ambos órganos con competencia en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes o funcionarios de la Administración Pública Nacional. Si luego de la investigación realizada, se concluye que existió la comisión de un delito, tanto la OA como la FIA presentan la denuncia correspondiente ante el Poder Judicial de la Nación, pero la reserva de la identidad del denunciante cede ante el requerimiento de la autoridad judicial en función del derecho a la defensa en juicio del acusado.

Por otro lado, la **ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social)**, dispone de un área específica dentro del organismo para la realización de denuncias por fraude o corrupción. La Coordinación de denuncias de la ANSES fiscaliza el cumplimiento de los deberes de los funcionarios de la ANSES y recibe denuncias que afecten los intereses institucionales de la organización, desde dentro o fuera de ella. Dichas denuncias pueden ser presentadas de forma anónima o suscripta, y en todos los casos se garantiza la confidencialidad de las fuentes, siendo llevada a cabo la investigación de la denuncia sólo por personal perteneciente a ANSES.

Respecto de la existencia de **Mecanismos a fin de denunciar amenazas o represalias**, los artículos 149 bis y 149 ter del Código Penal prevén pena de prisión para quien hiciere uso de amenazas para alarmar o amedrentar a una o más personas. Las personas que fueran víctimas de tales delitos pueden denunciarlos ante el Poder Judicial.

Como cuestión novedosa, debe destacarse la existencia de un acuerdo de cooperación entre la asociación civil "Instituciones sin violencia" y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que propone impulsar el trabajo tendiente a la atención de denuncias sobre casos de violencia laboral institucional ocurridos en el ámbito de la Administración Pública Nacional a través de la creación de una oficina de recepción de denuncias. Así como a la generación de insumos útiles para el desarrollo de políticas de prevención, atención y resolución de situaciones de violencia institucional.

En cuanto a la existencia de **Mecanismos para protección de testigos**, en el **Código Procesal Penal de la Nación**, el artículo 79, inciso c) está prevista la protección de víctimas y testigos desde el inicio hasta la finalización de un proceso penal. La protección abarca la integridad física y moral de la víctima o testigo, e inclusive, la de su familia. Esta normativa, si bien no brinda precisiones sobre el alcance de la protección, abarca a todo tipo de delitos, incluyendo los de corrupción.

³² Cámara Nacional de Casación Penal, Sala I, causa Sarmiento, Víctor A. y otros s/recurso de casación, del 18-11-2003. Ver también Sala II, "Tagliante, Walter Mario s/ recurso de casación", causa N° 3619, del 8-3-2002.

Con relación a esta normativa, se creó el **Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados (Ley 25.764)**, que funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El Programa está destinado a preservar la seguridad de imputados y testigos que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos por secuestros extorsivos (artículos 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación), narcotráfico (ley 23.737), y terrorismo (ley 25.241).

Si bien el Programa no incluye expresamente a los delitos por corrupción, el artículo 1º de la Ley 25.764 especifica que a requerimiento de la autoridad judicial, el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos podrá incluir fundadamente otros casos no previstos en el párrafo anterior cuando se tratare de delitos vinculados con la delincuencia organizada o de violencia institucional y la trascendencia e interés político criminal de la investigación lo hagan aconsejable.

Análisis de los Sistemas para Proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción

En cuanto a la protección contra amenazas o represalias en el ámbito laboral por denuncias de actos de corrupción, debe concluirse que no existe una normativa que contemple lo que se conoce como *whistleblowing protection*, esto es, la protección de un funcionario público o ciudadano particular que haya denunciado o sea testigo en un caso de corrupción, y que pueda sufrir despidos o traslados arbitrarios, disminución de su salario, la no renovación de un contrato, ser sancionado disciplinariamente, o que sus ascensos o promociones puedan verse postergados, que sus responsabilidades laborales sean disminuidas, o sea víctima de cualquier otra forma de sanción o discriminación. El Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados sólo asiste a las personas protegidas en la reinserción laboral, pero no para que se mantenga la fuente de trabajo. Respecto de dicho programa debe destacarse que la falta de una inclusión expresa en la ley 25.764 en la protección de delitos relacionados con la corrupción, puede llevar a la creencia de abogados, jueces, fiscales, o los propios denunciantes o testigos, que sólo hay protección para casos de tráfico de estupefacientes, terrorismo o secuestros. Parte de esta creencia puede obedecer, asimismo, a una falta de difusión pública del Programa.

Asimismo es necesario el fortalecimiento presupuestario y en su estructura de personal, pues de acuerdo a la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobada por Decreto 163/05, la Dirección Nacional de Protección de Testigos e Imputados sólo cuenta con un cargo de Director y ningún empleado.