

# LOS CONVENIOS EN LA GESTION ADMINISTRATIVA

Leonora Cuoghi de Castaños

Lic. Mirta Marre de Leyton

Lic. Alfredo Vicente Segura

## Introducción

Las necesidades de la comunidad son tan complejas, que es difícil, cuando no imposible, que sean satisfechas por sólo una de las instituciones que componen la Administración Pública.

Así vemos que aún en la prestación de servicios o realización de bienes, no es suficiente alcanzar totalmente el objetivo si no se complementa con otros bienes y/o servicios que permitan insertar los propósitos primarios en un contexto mayor que optimice su aporte para un mejor vivir. Por ej.: la provisión de viviendas debe acompañarse de otras acciones referidas a: red vial, transporte, educación, tiempo libre, saneamiento, organizador social, etc., las que no son propias de los órganos encargados de satisfacer necesidades habitacionales.

La Administración Pública ha adoptado diversos mecanismos para abordar esta multiplicidad de funciones exigida por aquellas dificultades aludidas, entre las cuales podemos mencionar: constitución de comisiones inter-institucionales, creación de macro-organismos de amplio espectro de propósitos, planificación centralizada de acciones a desarrollar por órganos autónomos, uso de la coordinación al más alto nivel de decisión, administración por objetivos, etc.

Con mayor o menor éxito, los métodos señalados no han logrado hasta hoy garantizar la ruptura de los muros que separan a los órganos. Pareciera que se anteponen las ventajas de la especialidad por sobre el cumplimiento de la efectividad.

Creemos que estamos ante una nueva estrategia de abordar el problema señalado, ante la notable frecuencia con que entidades públicas de diversas jerarquías y jurisdicciones celebran convenios de la más diversa índole, ya sea entre ellas o con Empresas del Estado, organismos descentralizados, instituciones privadas, asociaciones intermedias.

Lo que hasta hace pocos años era una actividad poco usual, o si se quiere excepcional para algunas instituciones, hoy se ha convertido en una gestión de rutina.

Otro hecho significativo que nos pareció relevante es el fenómeno de la comunicación interinstitucional. Las relaciones horizontales entre distintas jurisdicciones e incluso entre reparticiones de un mismo ente público, manifiesta un ritmo de aceleración creciente: Nación-Provincia, Provincias entre sí, relaciones entre poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), municipios y gobierno central, empresas del Estado y municipios, entidades intermedias, en fin las posibilidades de relación son interminables.

Partimos del supuesto de que estos cambios cualitativos y cuantitativos en la naturaleza de las relaciones interinstitucionales, tiene que ver con el aumento progresivo en la utilización del convenio como instrumento para la gestión de innumerables actividades.

Observamos a numerosas instituciones realizando actividades o servicios fuera de su ámbito de competencia comúnmente aceptada o supuesta y/o gestiones a través de otras instituciones. Esto también constituyó una variable en nuestro análisis.

Los elementos señalados orientaron nuestra atención hacia los convenios, siendo éste un intento de sistematizar nuestro conocimiento sobre ellos y las conclusiones a las que hemos arribado, luego de efectuar un análisis de su forma y contenido.

Por último, nos interesa plantear el tema de los convenios como parte de un síntoma revelador de los profundos cambios que están teniendo lugar en nuestra Administración y que se deben a la necesidad del Estado de encontrar formas de gestión que aumenten su efectividad (en términos de satisfacción de necesidades públicas) y que a su vez disminuyan sus costos de operación ante una escasez notoria de recursos, lógicamente sin evadirse del marco jurídico estalecido.

## **Metodología**

### **A) Tipificación jurídica:**

La primera necesidad que surgió fue analizar los procesos formales, preguntándonos en tal sentido: ¿Qué son jurídicamente los convenios?, ¿poseen un régimen jurídico específico?, ¿cuáles son sus características

doctrinales?, etc.

La literatura de la materia no es abundante ni unívoca respecto de este instrumento, desde la utilización de denominaciones alternativas como "convencción", "contrato inter-administrativo", etc., hasta su negación como especie dentro del género contratos.

### **B) Caracterización político-administrativa:**

Dado que los convenios analizados se caracterizan por regir las vinculaciones entre órganos administrativos, estimamos conveniente referir una caracterización general de las relaciones entre aquellos, mencionando un esquema de conexiones posibles, según los actores involucrados y la finalidad perseguida.

### **C) Fuente:**

Una vez analizado el perfil jurídico, debíamos efectuar un relevamiento de la realidad objeto de nuestro estudio. Para ello, decidimos iniciar la búsqueda de documentación en instituciones de distinta índole: legislativa, judicial y ejecutiva, procurando acceder a un Registro u Organismo que poseyera un inventario de los convenios celebrados entre distintas jurisdicciones de la Provincia.

De allí surgió que como única fuente con cierta sistematicidad debíamos considerar al Boletín Oficial de la Provincia, en tanto en él se publicitan los convenios celebrados que requieren aprobación o ratificación por parte del Ejecutivo Provincial.

Se descartó como fuente el Boletín Oficial de la Nación, en tanto nos encontramos aue los Decretos que aprobaban o daban referendun a convenios celebrados, en múltiples casos no reproducían totalmente el texto del instrumento aprobado, inutilizándole como objeto de análisis.

### **D) Período:**

Consideramos significativo encuadrar la muestra en un período cronológico anual, abordando por lo tanto los convenios que fueron publicitados en el Boletín Oficial, desde el 01 de julio de 1991, hasta el 30 de junio de 1992.

Para ello se revisaron la totalidad de los números publicados en ese período de tiempo, verificando el contenido de 3.305 Decretos y analizando en profundidad aquellos que estaban referidos al tema de nuestro interés.

## E) Elementos de análisis:

De los convenios objetos de la muestra se analizaron distintos elementos que surgen de agregar a los tradicionales de los contratos, aquellos que muestran la singularidad de esta figura jurídica y que a nuestro juicio debieran ser esenciales a su conformación para garantizar la eficacia.

El detalle de los ítems analizados es el siguiente:

- 1- **Finalidades:** Obtendremos de su análisis las materias que han sido objeto de acuerdos.
  - 2- **Sujetos:** Su identificación nos dará cuenta del nivel y jurisdicciones del gobierno y/o entidades que tratan.
- Además se consignará en detalle la clasificación de la muestra, según el número de sujetos intervinientes en los acuerdos.
- 3- **Objeto:** Determinaremos en él la razón de establecer el acuerdo de voluntades.
  - 4- **Prestaciones de las partes:** Permitirá definir si estamos ante una acción cooperativa, de complementariedad, de delegación o una simple adhesión.
  - 5- **Duración prevista:** Se clasificarán según su duración, señalando cuando no esté establecida.
  - 6- **Etapas de ejecución:** Se buscará conocer si se ha previsto cronogramas de cumplimiento de las obligaciones asumidas.
  - 7- **Previsión de renovación:** Se determinará si al vencimiento del plazo establecido existe un acuerdo sobre la renovación del instrumento y en tal caso, el modo en que se realizará.
  - 8- **Control de cumplimiento:** Complementariamente con las etapas de ejecución, sabremos así si existe un control sobre la cumplimentación de lo convenido.
  - 9- **Medidas a adoptar en caso de incumplimiento:** Comprobaremos si la existencia de medidas correlativas a la no cumplimentación, que

pareciera no caracterizar a la figura, están presentes.

- 10- **Modos de perfeccionamiento:** Se enunciarán los requisitos que contienen los acuerdos para completar su formalidad jurídica.
- 11- **Creación de estructuras:** Sabremos así si de ellos se desprenden nuevas formas organizacionales y su caracterización funcional.
- 12- **Mecanismos para solución de controversias:** Se verificarán las modalidades de dirimir controversias adoptadas.
- 13- **Tiempo transcurrido entre la celebración, su ratificación y la publicación:** estos datos nos permitirán analizar los tiempos requeridos para que los convenios firmados entren en vigencia efectiva.

## Tipificación Jurídica

### 1) ¿Qué son los convenios?

Dentro de nuestro Código Civil se lo tipifica como un hecho: **jurígeno**, en tanto acontecimiento susceptible de producir alguna adquisición, modificación, transferencia o extinción de derechos u obligaciones; **humano**, en tanto en su celebración interviene la actividad del hombre; **voluntario**, por cuanto se efectúa con libre discernimiento; **acto jurídico bilateral o multilateral**, por cuanto se encamina a producir consecuencias jurídicas entre dos o más personas con intereses diversos.

Enfrentando los convenios a la figura jurídica del contrato, existen corrientes que los identifican y otras que advierten entre ellos diferencias sustantivas. Los que apoyan su identidad con el contrato, argumentan que son sinónimos en tanto "manifestación de voluntad lícita" y "acto bilateral", las que están presentes en ambas instituciones.

Dicen por el contrario aquellos que hacen diferencias con el género contractual, que los convenios "no generan por sí solos acción y vínculo obligatorio" y "que los intereses de las partes coinciden en una finalidad común", diferenciándose de los intereses contrapuestos que están presentes en los contratos.

Siguiendo la vía analógica establecida en la normativa de fondo mencionada, debe aplicarse el régimen de los contratos a las convenciones con relevancia jurídica, en tanto "acuerdo, consentimiento o coincidencia de dos o

mas voluntades que constituirían una voluntad distinta de cada uno de ellos".

## 2) Los convenios dentro de los actos de la administración:

Cuando uno de los sujetos del convenio es el Estado, cualquiera sea su jurisdicción o forma, nos encontramos frente a un Contrato de la Administración. Estos pueden ser: "administrativos" cuando son celebrados por la Administración Pública y un particular; "parcialmente regidos por el Derecho Privado" en tanto se manifiestan en la actividad industrial o comercial del Estado e "inter-administrativos" en ocasión de suscribirse por dos o mas sujetos estatales y carecer de prerrogativas exorbitantes.

Tal como señalamos en la Introducción, este trabajo abarcará la última de las figuras señaladas en el párrafo precedente.

### 3) Los convenios como contratos inter-administrativos:

Además de las características mencionadas más arriba, podemos señalar como significativas las siguientes características:

a- Posibilitan la excepción al requisito de licitación pública en el proceso de selección, tal como lo establece a nivel nacional el Decreto 5720/72, art. 56, inc. 10 y en la Provincia de Mendoza la Ley 3799, art. 29, inc. b), ap.2.

b- Inaplicabilidad de multas o sanciones pecuniarias.

c- Los conflictos a plantearse serán solucionados por un particular sistema.

d- No regirá el principio de la estabilidad del acto administrativo en aquellos casos en que las entidades pertenezcan a una misma esfera de gobierno.

e- No es exigible depósitos de garantía.

Estaremos frente a un "contrato de colaboración", cuando sólo una de las partes es titular del servicio público, mientras que en los "contratos de cooperación", la competencia es concurrente.

Por último, no puede hablarse de contratos inter-administrativos, cuando los sujetos de la relación son reparticiones de una misma jurisdicción, en cuyo caso se hablará de relaciones inter-orgánicas.

## Caracterización Político Administrativa

Las relaciones entre órganos con poder estatal son interacciones, actitudes y conductas de funcionarios políticos y burócratas, pertenecientes a dos o más entidades de gobierno, actuando en ejercicio de su competencia.

Una de las características es su diversidad, que puede ser abordada desde distintos puntos de vista:

a) Según los actores involucrados:

Se trata de relaciones verticales cuando interactúan organismos de distintas jurisdicciones. Estas no son única o necesariamente relaciones entre niveles inmediatamente correlativos, sino que existe una multiplicidad de vínculos pertenecientes a distintos poderes del Estado. Por ejemplo los convenios celebrados entre la Universidad y los Municipios.

Se habla, en cambio, de relaciones horizontales en ocasión de la intervención de dos o más organismos iguales, del mismo nivel. Dentro de este tipo están las relaciones de cooperación que se dan entre pares, tales como los Municipios cuando interactúan formalmente.

b) Según el objeto o la finalidad:

Las relaciones entre entidades han surgido como respuesta a la necesidad de solucionar problemas complejos, dejando de lado la concepción jerárquica o rígida de la administración y haciendo prevalecer una posición cooperativa o de autoridad superpuesta, que tiene como pilar la necesaria colaboración en la dirección y ejecución de programas. Se supera la visión de compartimientos estancos, reemplazándola por la de partes mutuamente complementarias.

Se trata de una respuesta política y pragmática, que aún sin expreso fundamento legal o constitucional, permite dar lugar a la cooperación en la acción estatal.

Los propósitos que entendemos como justificativos de este tipo de relaciones, son los siguientes, aunque su nominación no sea excluyente, sino indicativa de las prevalencias:

- resolver conflictos y tensiones inter-institucionales.

- articular y coordinar la implementación de programas y políticas.
- proveer recursos financieros
- cooperar para el logro de objetivos predeterminados
- compartir la toma de decisiones en temas comunes
- administrar recursos públicos.

La presencia creciente de relaciones inter-institucionales es consecuencia de la reacción al proceso de concentración de funciones, originariamente asignadas a organismos locales o provinciales, que fueron progresivamente absorbidos por organismos superiores. Aquella reacción aparece claramente reflejada en el fenómeno de la Reforma del Estado, entre cuyos pilares se reconoce a la descentralización, con la consecuente búsqueda de mecanismos que la hagan posible.

Las experiencias del pasado, demuestran que sólo con el acuerdo de voluntades entre las partes involucradas, se hará posible en la práctica la concreción de la tan enunciada descentralización.

### Análisis de la Muestra

Como expresamos en el capítulo referido a la metodología seguida, a continuación efectuamos el análisis de las variables elegidas, procurando determinar si los supuestos planteado en aquella oportunidad están presentes en la misma:

### FINALIDADES

	N° de Convenios
Obras públicas	22
Promoción de actividades económicas	15
Promoción de desarrollo turístico	8
Servicios asistenciales	7
Transferencia de tecnología y capacitación	6
Fiscalización calidad	4
Transferencia de uso de rodados y equipos	3
Rescate deuda pública	2
Renegociación de contratos	2
Promoción asistencia social	2
Determinación de deudas con Banca Provincial	1
Actividad generación energética	1
Transferencia servicios públicos	1
Realización actividades culturales	1
Conclusión pleitos interprovinciales	1
	<hr/>
	76

### SUJETOS

1. Estado Provincial	
Gobernador	12
Ministro Economía	24
Ministro de Obras y Servicios Públicos	7
Ministro de Salud	6
Ministro Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda	6
Ministro de Hacienda	3
Ministerio de Acción Social	3
Ministerio de Cultura y Educación	2
Ministerio de Gobierno	2
Sub Secretario Asuntos Agrarios	2
Sub Secretario Gobierno y Justicia	1
Sub Secretario de Trabajo	1
Director de Arquitectura	2
Director de Recursos Naturales Renovables	1
Director de Asuntos Penales	1
Director de Estadísticas e Investigaciones Económicas	1
Director de Hidráulica	1
Director de Defensa del Consumidor	1
	<hr/>
	76

2. Otra parte:	
Municipios	31
Organizaciones no gubernamentales	20
Estado Nacional	17
Organismos oficiales autárquicos	12
Bancos Provinciales	7
Empresas privadas	4
Repeticiones provinciales	3
Otro estado provincial	1
	<hr/>
	95

**Clasificación según cantidad de partes firmantes**

Dos partes	62
Tres partes	11
Cuatro partes	2
Cinco partes	1
	<hr/>
	76

**Prestaciones de las partes**

1. Gobierno provincial:	
Recursos financieros	30
Dirección y asesoramiento técnico	15
Transfiere dominio y uso de terreno e inmuebles	6
Recursos humanos	5
Recursos financieros, supervisión técnica y capacitación	3
Recursos materiales y humanos para formar pasantes	3
Servicio asistencial	3
Diferimiento recepción de obra	2
Servicios técnicos	2
Coordinación	2
Uso de agua y regalías	1
Fiscalización	1
Desiste oposición transferencia de servicio	1
Formar S.A. Estatal a la que incorporará dique. Cancelará deudas pasadas y futuras y concluye reclamo por transferencia de obras eléctricas	1
Mantenimiento y devolución de rodados	1
	<hr/>
	76

2. Otra parte:	
Ejecución de obra	24
Asesoramiento, capacitación	23
Recursos financieros	12
Administración de servicios	7
Equipamiento	4
Sin contraprestación	2
Acreencias e inmuebles	1
Dirección técnica	1
Asistencia Social	1
Transfiere dique, crea S.A. estatal, licitará la misma, concluye reclamos	1
	<hr/>
	76

**Duración prevista**

50 años	1
10 años	1
5 años	2
3 años	12
2 años	7
1 año	4
6 meses y menos	4
no prevista	45
	<hr/>
	76

**Etapas de ejecución**

Previstas	5
No previstas	71
	<hr/>
	76

**Previsión de renovación**

Renovación automática	20
Por manifestación expresa de partes	3
Sujeta a evaluación de partes	3
No prevista	50
	<hr/>
	76

## Control de cumplimiento

Municipios	A cargo de una parte	24
Estado Nacional	A cargo de dos partes	9
Organismos provinciales	No previsto	43
Bancos Provinciales		<u>76</u>

## Medidas a adoptar en caso de incumplimiento

1.	Punitivas:	
	Multas	2
2.	Mixtas:	
	Denuncia y multa	5
3.	Otras:	
	Denuncia	6
	Rescisión	6
	Restituir aporte	3
	Corregir desvíos	2
	Rescisión y restituir aporte	2
	Mantener reclamos	1
	Caducidad	1
4.	No previstas	48
		<u>76</u>

## Modos de perfeccionamiento

1.	Estado provincial:	
	Ad-referendum Poder Ejecutivo	53
	Ley Provincia	17
	No prevista	<u>16</u>
		76
2.	Otra parte:	
	Aprobación H. Concejo Deliberante	20
	Aprobación Directorio Banco	2
	Directorio Organismo Provincia	12
	Ley Provincial	2
	Aprobación funcionario nacional	1
	Asamblea accionistas de empresa	1
	Poder Ejecutivo Nacional	1
	Secretaría Planeamiento Nacional	1
	No previsto	<u>46</u>
		76

## Creación de estructuras

Funciones de coordinación	6
Funciones de asesoramiento	4
Funciones de control	4
Funciones de línea	2
No previstas	<u>60</u>
	76

## Mecanismos para solución de controversias

Justicia Provincial	8
Justicia Federal	4
Arbitraje Poder Ejecutivo Provincial (Ley Provincial N° 5607)	1
No previstas	<u>63</u>
	76

## Meses transcurridos entre celebración y ratificación

Cantidad de meses	N° de convenios
0	1
1	15
2	7
3	11
4	7
5	5
6	1
7	4
8	2
11	1
13	10
16	2
22	<u>1</u>
	66

Existen 10 convenios que no consignan fecha de celebración, por ello no es posible determinar el tiempo transcurrido hasta su aprobación.

## Meses requeridos entre celebración del convenio y su publicación

Cantidad de meses	N° de convenios
1	4
2	10
3	8
4	7
5	6
6	9
7	2
8	2
10	1
12	2
13	1
14	10
23	1
25	2
29	1
	<hr/>
	66

Como expresamos en el punto anterior, existen 10 convenios sin fecha, por lo que resulta imposible el cálculo de fechas hasta su publicación.

### Análisis de la muestra y conclusiones

A pesar de que nuestro análisis debió circunscribirse a los convenios publicados en el Boletín Oficial de la Provincia, tomamos conocimiento de la existencia de una multiplicidad de ellos, que al no preveer ningún mecanismo de difusión, sólo eran conocidos por las partes. A veces, ni la misma institución involucrada, ni la totalidad de sus funcionarios tenían cabal conocimiento de los mismos y mucho menos aún de los que se habían suscripto anteriormente y por ende de las obligaciones que han generado para el organismo.

Al realizar el relevamiento observamos la presencia de numerosos acuerdos suscriptos por las municipalidades, sobre temas de la más variada naturaleza con diversidad de instituciones. Sólo dos municipios habían publicado dichos convenios en el período estudiado. Por ello no formaron parte de la muestra al no resultar representativos de la totalidad de los que suscriben los municipios.

Del mismo modo, organismos nacionales como las Universidades y organismos de Ciencia y Técnica, Universidades Privadas, Poder Legislativo, Poder Judicial y otras instituciones suscriben convenios de cuyo registro y existencia no se tiene ninguna información.

Por tal razón, tampoco se incorporaron a la muestra la cual quedó constituida por setenta y seis convenios publicados en el período analizado.

Del examen de las "finalidades", surge que los convenios no han sido utilizados para la formulación de políticas públicas, requisito indispensable para garantizar la participación de los actores desde la gestación misma de la iniciativa.

El único caso que constituye la excepción a lo dicho, es el dado por un convenio en el que se acuerda determinar objetivos, planes de acción y mecanismos de evaluación del "Programa de atención integral del adolescente", no siendo estrictamente un convenio, sino una relación inter-orgánica al celebrarse únicamente entre organismos de la Administración Central.

Respecto de la implementación de políticas públicas, del análisis surge que los convenios se utilizan mayormente para concretar iniciativas aisladas o solucionar problemas puntuales, no pudiendo verificarse su aplicación como herramientas para poner en funcionamiento políticas integrales para un área de gestión.

Muy pocos se han utilizado para poner en funcionamiento programas, advirtiendo la existencia de sólo dos de ellos: "Programa de Empresa Joven" y "Proyecto piloto para la desestatización de comedores comunitarios".

Se ha constatado en cambio que un porcentaje significativo de la muestra responde al objetivo de transferencia de tecnología, desde Universidades y Organismos de Ciencia y Técnica hacia el sector público. Ellos procuran satisfacer la necesidad de la incorporación de nuevos modos de gestión administrativa y de capacitación de recursos humanos, tendientes a optimizar su aptitud para satisfacer necesidades crecientes de la comunidad, tanto en cantidad como en variedad.

Hemos advertido que con el convenio, mecanismo útil por su flexibilidad, se han establecido relaciones que pudieran concretarse a través de otros procedimientos, tales como la coordinación que permite superar la rigidez de la especialización que da origen a las diferentes estructuras burocráticas. Ello

se debe a que nuestra normativa jurídica no permite fácilmente involucrar a las instituciones en cometidos comunes, lo que es superado por acuerdos entre funcionarios, que luego se convierten en una pieza consensual que involucra al organismo del cual son titulares.

La situación actual de revisión de la asignación de competencias a los distintos niveles del Estado, necesariamente habría de derivar en conflictos hasta lograr un equilibrio. Dado que la duración de estos procesos es significativa, en tanto suceden es necesario convenir entre los actores en conflicto algunos mecanismos para ejercer las funciones a transferir. Estimamos que los convenios son los mecanismos adecuados para operar en estos períodos de transición, dado que permiten la manifestación de voluntades de los cedentes y los receptores de las acciones descentralizadas.

En lo referido a la determinación de la existencia de efectivas acciones de descentralización, se advierte que la herramienta no ha sido utilizada para ello. De los cuadros titulados "finalidades" y "prestaciones de las partes" se infiere que fundamentalmente se convino en la cooperación para la realización de obras y actividades de promoción, para lo cual el Gobierno Provincial ha transferido recursos financieros y asistencia técnica (60% del total).

Las formalidades de los convenios, en tanto requisitos necesarios para lograr un óptimo recurso de gestión, también han sido estudiadas. Exponemos seguidamente los puntos en que dividimos este capítulo.

#### 1. Sujetos:

En cuanto a la competencia para la suscripción de los convenios en representación del Estado provincial, damos por descontado que los Ministros cuentan con ella, no así los Subsecretarios y Directores que firmaron el 14% de los mismos. Si bien estimamos que estos últimos cuentan con el aval de sus superiores, consideramos necesario agilizar el trámite que concluya con la suscripción del acuerdo por parte del Ministerio del ramo, evitando la anomalía apuntada. Si bien esto se subsana con el Decreto respectivo, el tiempo transcurrido para ello hace incurrir al convenio en un vicio grave.

#### 2. Perfeccionamiento:

Vinculada con la problemática anterior, hemos advertido que la mayoría de los funcionarios -de cualquier nivel- que suscriben convenios representando al Estado Provincial, lo hacen ad-referendum del Poder Ejecutivo (69%) o de

resolución parlamentaria (9%). El veintiuno por ciento de ellos, no han previsto en el cuerpo normativo la persona jurídica a la que representan y que luego avalará sus acciones.

El defecto apuntado, es más notable cuando abordamos la contraparte, dado que el sesenta por ciento de los funcionarios que suscribieron convenios no expresaron modo alguno de perfeccionamiento, mediante aprobación de las autoridades superiores o competentes de los entes a los que representan.

#### 3. Tiempo requerido para la ratificación:

Un tercio de los convenios han requerido más de seis meses para el dictado del Decreto ratificatorio, lo que supone asignarle a la decisión características casi formales, teniendo en cuenta que gran parte de la ejecución que conlleva, habría sido finalizada o al menos iniciada durante ese tiempo.

Con ello, tendría sustento el dictado del decreto, sólo para el uso de su difusión obligatoria mediante la publicidad en el órgano oficial, teniendo en cuenta que no existen normas que obliguen a la publicación de los convenios en el Boletín, ni registro alguno que los contenga.

#### 4. Duración y etapas de ejecución:

Teniendo en cuenta la afirmación que formulamos anteriormente, de que los convenios han sido utilizados para llevar a cabo actividades de cooperación en torno al cumplimiento de objetivos específicos, resulta llamativo que el 59% de los mismos no contengan expresión de su duración, lo que naturalmente dificulta el control del cumplimiento.

Vinculadas con el defecto señalado en el párrafo anterior, más grave aún es la falta de previsión respecto de las etapas en que se cumplimenten las tareas involucradas. Si bien esto responde a nuestros hábitos administrativos, sería deseable indicar los pasos que requieren las acciones, así como su duración.

#### 5. Control de cumplimiento:

Naturalmente, sin tiempos de ejecución ni cronograma de tareas, será difícil encontrar la existencia de mecanismos de control. El 56% de los convenios no prevén control alguno de cumplimiento:

Confirmamos que en la figura está presente la inexistencia de multas o

sanciones pecuniarias, tal como lo señalamos en el capítulo de tipificación jurídica. Sólo el 9% de ellos, establece como excepción sanciones punitivas en caso de incumplimiento.

#### 7. Mecanismos para resolución de controversias:

También mencionamos, entre las características de los convenios, que contenían un particular sistema de resolución de conflictos. La previsión de la justicia competente se ha hecho en los casos de encuentro entre jurisdicciones nacional y provincial, donde se podrían presentar diferencias en la determinación del tribunal que corresponde.

Las consideraciones precedentes, sin agotar todos los flancos posibles de análisis, han abordado las aristas más importantes para el objetivo de este trabajo.

Dado lo incipiente de esta investigación y la trascendencia de la problemática que aborda, proponemos como guía para el análisis en futuros trabajos sobre el tema, los siguientes interrogantes:

- 1- ¿El convenio sirve como instrumento administrativo para la implementación de políticas públicas?
- 2- ¿Es utilizado sólo como herramienta para acciones administrativas menores suplantables por otros mecanismos?
- 3- ¿La forma de los convenios contiene todos los requisitos necesarios para ser instrumentos eficaces?
- 4- ¿Es necesaria la existencia de un organismo, ente o institución destinado a verificar el cumplimiento de los convenios?
- 5- ¿Los intereses de terceros debieran estar presentes en la redacción de los convenios?
- 6- ¿Se hace efectiva la democratización administrativa con la realización de los convenios?
- 7- ¿Indican confusión o superposición de competencias?
- 8- ¿Se verifica efectiva descentralización o sólo cooperación?

## Recomendaciones

En resumen, del trabajo surge que los convenios son herramientas aptas para realizar cooperativamente acciones gubernamentales, posibilitando formas de gestión que superen las rigideces propias de los mecanismos habituales de la Administración.

No obstante, la figura ha sido sub-utilizada, según se desprende de la escasa entidad de los convenios analizados.

Las posibilidades de aprovechar al máximo su potencialidad, estarán presentes cuando su formulación contenga los mínimos elementos que garanticen la efectividad del instrumento.

Por ello, proponemos:

- 1- Que los convenios sean considerados como un modo de gestión habitual para formalizar las relaciones inter-institucionales y del Estado con los organismos no gubernamentales.
- 2- Auspiciar la firma de convenios-marco, que permita darle estabilidad y direccionalidad a las relaciones entre instituciones, concretando las acciones específicas mediante la celebración de acuerdos subordinados.
- 3- Respecto de la difusión de los convenios: que dentro de algún organismo provincial existente, por ejemplo la Fiscalía de Estado, se constituya un Registro de la totalidad de los convenios suscriptos dentro del territorio provincial entre Organismos del Estado, cualquiera sea su jurisdicción, o bien con entidades no estatales.
- 4- Establecer como cláusula de validez de los convenios su inscripción en el Registro. La información de los registros podrá ser consultada por cualquier ciudadano y/o cualquier institución que lo requiera.

Estas medidas constituyen el primer paso para el control del cumplimiento de los convenios firmados y la verificación de si su ejecución afecta intereses de terceros. Lo antedicho es de real trascendencia por cuanto permite que la comunidad, a través de las instituciones intermedias, o cualquier ciudadano pueda ejercer el control de los actos de gobierno que afectan su calidad de vida.

5- Requisitos formales que deben contener: En cuanto a las formalidades en ellos contenida, los convenios transitan por un continuo que va,

desde los más imprecisos y generales, mera expresión de acuerdo de voluntades hasta aquellos que tienen la forma de un contrato administrativo. Ello depende, por un lado de los objetivos que se persiguen y por otro de los recursos involucrados. Por esa razón no se puede proponer un modelo único uniforme para su celebración como ocurre con los contratos. Recomendamos que no obstante las características de flexibilidad que se deben preservar en este instrumento, se observen un conjunto de formalidades mínimas que hacen a su eficacia y que facilitan el control de su ejecución. Entre esas formalidades mínimas se destacan:

- Establecer con precisión fechas de iniciación y finalización del acuerdo, o en su defecto aclaración de la forma de renovación.

- Si el convenio es susceptible por su objeto, o por el período de duración estipulado, de ser dividido en etapas, éstas deben ser explicitadas.

- Debe consignarse quién tendrá la función de control de la ejecución y si es necesario prever un control externo. En los que afectan intereses de terceros deben incorporarse las medidas a aplicar en caso de incumplimiento.

6- Previsión de efectos ambientales: Aquellos convenios que influyan de cualquier modo las condiciones del medio, deben contener un informe de impacto ambiental y las responsabilidades emergentes del mismo para cada una de las partes involucradas.

7- Previsión de la función de coordinación: Indicar la unidad administrativa responsable por la coordinación de las acciones previstas en el convenio. Esto garantizará la continuidad de la ejecución del mismo aún cuando sus suscriptores originales no permanezcan en la institución.

8- Sugerir la continuación de investigaciones sobre este tema, dadas las posibilidades que revisten para la acción del Estado como instrumento de vinculación entre todos los sectores de la comunidad.

#### Bibliografía

- BARRA, Rodolfo y otros, "Contratos Administrativos", Buenos Aires, Asoc. Argent. de Derecho Administrativo, tomo 1, 1982.
- BERCAITZ, Miguel Angel, "Teoría General de los Contratos Administrativos", Buenos Aires, Depalma, 1981.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "Los Contratos de la Administración Pública", Buenos Aires, Revista El Derecho, 57, 1975.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Buenos Aires, Bibliográfica Omega, Buenos Aires, 1968.
- ESCOLA, Héctor Jorge, "Tratado Integral de los Contratos Administrativos", Buenos Aires, Depalma, 1977.
- CODIGO CIVIL DE LA RCA. ARGENTINA, Buenos Aires, Zavallía, 1970.
- FARRANDO, Ismael y MARTINEZ, Patricia, "Digesto Administrativo de Mendoza", Mendoza, Ed. Dike, 1992.
- LOPEZ ARANGUREN, Eduardo, "El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.