



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

TESIS DE MAESTRÍA

***"Régimen De Rendición De Cuentas en la Administración de los Fondos Públicos: Un
Análisis Comparado de las Provincias del Chaco y Mendoza"***

WILFREDO DANIEL LEZANA

Tesis de Maestría dirigida por
Javier A. Curcio - Investigador Docente
Universidad de Buenos Aires (UBA)
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
Chaco - Argentina - 2015.-



INDICE

Dedicatoria	6
Agradecimientos	7
1. Introducción	8
2. Marco Metodológico	10
2.1 Justificación.....	10
2.2 Objetivos de investigación	12
2.3 Sistemas De Referencia.....	12
2.4 Diseño de investigación	12
2.5 Planteamiento Teórico.....	13
2.6 Método	14
3. Calidad De La Democracia	17
3.1 Rendición de Cuentas y Calidad de la democracia	17
3.2 ¿Qué se entiende por democracia hoy?	20
3.3 Una buena democracia	22
3.4 Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial – ITPP CIPPEC.....	25

3.5	Como se elabora el ITPP	27
3.6	Que información se evalúa	32
3.7	Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).....	33
3.8	Cuenta de Inversión	35
3.9	Buenas prácticas para el apoyo a la transparencia presupuestaria.....	39
4.	Marco Jurídico	45
4.1	Legislación Nacional.....	48
4.2	Legislación Provincial.....	50
4.2.1	Provincia del Chaco	52
4.2.1.1	Régimen de Rendición de Cuentas	52
4.2.1.2	Régimen Municipal	56
4.2.2	Provincia de Mendoza.....	60
4.2.1.1	Régimen de Rendición de Cuentas	60
4.2.1.2	Régimen Municipal	62
5.	Capacidades Estatales.....	67
5.1	Capacidades estatales conceptos y alcances.....	68
5.2	Tipos de capacidad estatal.....	73
5.2.1	El modelo burocrático-weberiano.....	73
5.2.2	La nueva gerencia pública (New Public Management)	76

5.2.3	Modelo de Redes.....	81
5.2.4	Modelo neo-weberiano	82
5.3	Calidad de la intervención del estado.....	84
5.4	La dimensión externa de la calidad estatal.....	87
5.5	La dimensión interna de la calidad estatal	91
5.5.1	Capacidades. La coherencia y cohesión interna.....	92
5.5.2	Recursos financieros y organizacionales	93
5.5.3	La racionalidad estratégica.....	95
6.	Modelos de Control en Clave Comparada	97
6.1	El Caso Mendoza	98
6.1.1	Ley 7314 Disposiciones	100
6.1.2	Ámbito de Aplicación	101
6.1.3	Planificación Responsable.....	103
6.1.4	Transparencia y Gestión Pública.....	103
6.2	El Caso De Chaco	105
6.2.1	Cumplimiento De Plazos	106
6.2.2	Presentación del Presupuesto ante la legislatura.....	106
6.2.3	Modificaciones al presupuesto	107



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

6.2.4	Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio	109
6.2.5	Transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias	110
6.2.6	Transferencias a municipios.....	111
6.3	Puntos en Común . Una mirada comparada de Chaco y de Mendoza	116
6.3.1	Puntos En Comun Mendoza-Chaco	118
7.	Conclusiones	120
	Referencias Bibliograficas	124



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi hija Josefina, tu recuerdo es el mayor acto de amor de mi vida y mi hija Martina, que día a día me llena de esperanza.-



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

Agradecimientos

Agradezco a mi Madre, sin ella no sería quien soy.-

A mi Tutor de tesis por brindarme su apoyo y paciencia en la elaboración del presente.-

Al Cuerpo de docentes que han sido tan generosos con todos nosotros, los maestrandos.-

Al Cuerpo Directivo de la Escuela de Gobierno y en especial a "Norma", la cual nos ha demostrado que el eje rector de cualquier trabajo que se realiza es la manifestación de cariño hacia las personas.-

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos más importantes que confronta la región es el mejoramiento de la calidad institucional de la democracia.

El fortalecimiento y la modernización de las agencias y mecanismos de rendición de cuentas es un aspecto central de dicha agenda de mejora institucional. No es casual que la discusión acerca del alcance y efectividad de los mecanismos de fiscalización del poder político se haya instalado como una de las principales demandas de empresarios, de la sociedad civil, y de líderes políticos.

¿A que nos referimos cuando hablamos de rendición de cuentas? Si bien existe un amplio consenso alrededor de la necesidad de introducir controles más efectivos sobre las agencias y funcionarios públicos a fin de combatir la corrupción y otras formas de uso discrecional del poder público, existen diversas formas de entender el concepto.

El presente trabajo se enfocará en una discusión conceptual acerca de la naturaleza del concepto de rendición de cuentas. En este sentido, las páginas siguientes pretenden ser una guía conceptual que sirva de marco teórico para una discusión sobre qué tipo de respuestas pueden generar las EFS ante la creciente demanda social por mayores y más efectivos controles.

La preocupación por la rendición de cuentas es la preocupación republicana por excelencia; la inspiró las revoluciones contra el absolutismo entre los siglos XVI y XVIII, así como la independencia y la Constitución de los EE.UU.

Con ella se trata de evitar los abusos del poder ejecutivo y la concentración excesiva de poderes, en definitiva, se busca controlar al poder.

El interés por este tema se ve actualizado con las olas de democratización asociadas a la descolonización del siglo XX y a las transiciones desde los fenómenos autoritarios que ocurren durante el mismo.

El control de la corrupción es también un aspecto del control ciudadano¹ sobre los gobernantes; aquel que va encaminado específicamente a prevenir las acciones que



atentan contra el cumplimiento de las responsabilidades públicas de estos gobernantes y que dañan el buen uso de los recursos públicos y el interés general, así como a sancionarlas cuando han ocurrido.

La literatura sobre este tema es relativamente reciente y una buena parte de ella tiene un perfil marcadamente aplicado, pues consiste en recomendaciones prácticas para los gobiernos y administraciones públicas, que surgen de estudios de consultoría e informes de organismos internacionales. Por supuesto, en el marco de las ciencias sociales, numerosos estudios se han ocupado del tema desde una perspectiva estrictamente académica.

Está claro que los dos temas –rendición de cuentas y control de la corrupción– están íntimamente relacionados, pues son ambos aspectos de la calidad del gobierno y de la democracia.

En particular, se tratará el tema de la rendición de cuentas (dejando de lado la temática de la corrupción), en un estudio de caso, el de la Provincia del Chaco y de la Provincia de Mendoza, utilizando el análisis institucional para entender el arreglo particular que se ha establecido en dichos casos para el contralor en la utilización los fondos públicos, dando énfasis al lugar que ocupa la rendición de cuentas en el mismo y buscando entender las razones institucionales de los resultados particulares de estos arreglos.



2. MARCO METODOLÓGICO

2.1 Justificación

Es importante partir del concepto de Transparencia Presupuestaria, entendida *esta como el esfuerzo por informar al público sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno y sobre la estructura y las funciones gubernamentales que determinan las políticas y los resultados fiscales, favoreciendo tanto a la rendición de cuentas y credibilidad en el gobierno.*¹

Esto impetra *per se* la posibilidad que tiene la ciudadanía, la cual mediante el pago de sus impuestos aporta los recursos necesarios para que el estado se financie, *de ejercer su derecho de saber de buena tinta cómo se administran estos recursos, como así también cuáles son los ingresos reales que se perciben mediante la recaudación.*

Ellos así planteado se resume en la necesidad de saber **el cuánto, el cómo y en qué se está gastando**, todo ello entendido como una manifestación de pura democracia, en tanto derecho de las personas como una obligación de todo gobierno.-

En Febrero del año 2013 se publicó la 4^a edición del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial, informe emitido por el Programa de Política Fiscal del Cippec (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), según el cual las administraciones que lideran el ranking de transparencia son las Provincias de Mendoza (con 9 puntos sobre 10), Santa Fe y Córdoba (8,9 puntos cada una) y Río Negro que se ubica en el noveno puesto, con 8 puntos, entre otras.-

En el lado opuesto, las Provincias del Chaco, La Rioja, La Pampa y Santa Cruz fueron consideradas como las jurisdicciones menos transparentes, con calificaciones que no alcanzan los 3 puntos.-

¹ *Diccionario de Economía Pública* - Autor: Santiago Álvarez García, Editorial Del Economista. Madrid. España, 2010



Si bien el este tipo de medición es inédita en el país y muy recientes, (la primera data del año 2010), no es menos trascendente los datos que arroja este tipo de estudio, que simplemente hasta la fecha no había, como por ejemplo un promedio general del país del 6,63 sobre 10 de transparencia presupuestaria².-

En el mismo se pueden ver que existen extremos muy marcados, entre los casos estudiados, esto es algo muy revelador, algo que llama poderosamente la atención teniendo en cuenta que todas las provincial forma parte del mismo sistema de gobierno pero que presentan estas antinomia tan marcadas, datos más que intrigante.-

En el estudio de casos de referencia, se notan algunas variaciones a lo largo de las mediciones realizadas en estos cuatro años, principalmente en casos particulares como nuestra provincia.-

Es por ello y ya desde un punto de vista *teórico/practico*, que resulta oficioso analizar la legislación vigente que establece el sistema y procedimiento de rendición de cuentas en la Provincia del Chaco y de esta forma poder determinar qué factores inciden en que exista mayor o menor transparencia en la Administración de los Recursos Públicos en breve parangón con la provincia de Mendoza.-

Así surge la siguiente hipótesis a develar, ¿Qué factores inciden en que exista mayor o menor transparencia en la Administración de los Recursos Públicos?, realizando un análisis comparado entre la Provincia del Chaco y Mendoza.-

De este modo se pretende hacer un pequeño aporte a través de un control activo por parte de la sociedad, es decir de cómo se puede contribuir a un mejor funcionamiento del sector público y a una asignación adecuada y efectiva de los recursos escasos.-

² ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Programa de Política Fiscal. DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Índice de transparencia presupuestaria provincial. Noviembre 2013** - Walter Agosto | Estefanía Casadei - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.-

2.2 Objetivos de investigación

Con el ánimo de estimular el interés por el proceso de fiscalización de la gestión gubernamental y de promover la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, intentare determinar las deficiencias en el aparato gubernamental por las cuales se ha llegado a las carencias en el sistema político-administrativo en la rendición de cuentas y la fiscalización superior en la provincia del Chaco en perspectiva con la provincia de Mendoza.-

2.3 Sistemas De Referencia

El análisis del presente trabajo se basará en Régimen de Rendición de Cuentas de la Provincia de Mendoza y Chaco.-

2.4 Diseño de investigación

Teniendo en cuenta la peculiaridad del tema a ser investigado el diseño de investigación a utilizar será exploratorio-descriptivo, cuyo objeto de estudio radica en la problemática coyuntural en la forma y el fondo de la rendición de cuentas en la Provincia del Chaco, procurando contribuir al análisis de la Política Institucional local con los aportes de las visiones doctrinarias, dogmáticas y de innovación legislativas de la comunidad.-

Concibiendo que los aportes y las conclusiones podrían componer en insumo de una política pública pendiente de aplicación.-

La investigación será exploratoria y descriptiva, ya que toda vez que planteada la pregunta solo nos queda buscar la respuesta a la misma; permitiéndonos aproximarnos a fenómenos desconocidos, con el fin de aumentar el grado de familiaridad y contribuyen con ideas respecto a la forma correcta de abordar una investigación en particular, vale tomar nota,



que no he divisado estudios o antecedentes de trabajos que hayan emprendido este tópico y el espacio de estudio específico.-

Esta tesis se centra en descubrir, procurando alcanzar una visión general y aproximada del estado de situación actual en cuanto a la administración de los fondos públicos en la Provincia del Chaco.-

Nuestra provincia posee una clasificación de transparencia que no llega a 3 puntos sobre 10 (Año 2013), en contraste nos encontramos con la Provincia de Mendoza, una de la mejores del país, calificada con 9 puntos, y es aquí uno de los puntos de esta investigación.-

En cuanto al caso particular que se aborda en este trabajo se da en un escenario que se vio virtualmente modificado en coincidencia con algunas medidas inéditas en el marco de la modernización del estado en la gestión gubernamental a partir del periodo 2007 comprendido hasta la actualidad.-

2.5 Planteamiento Teórico

Esta tesis se sitúa en el área temática sobre el campo de la Administración Pública, más precisamente en las acciones públicas que inciden sobre los factores institucionales, administrativos y legales implementados y vigentes y al mismo tiempo tenga incidencia directa en la transparencia de la administración de los fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo, en tanto y en cuanto como una de las instituciones que es el pilar de nuestro sistema de gobierno representativa, republicana y federal.-

De este modo, se adopta el enfoque institucionalista para analizar las respuestas a los problemas que trae aparejado la administración de los recursos públicos.-

Es decir, que la temática de investigación concreta es el diseño institucional de rendición de cuentas, en cuanto a su capacidad para aumentar la eficacia en la tutela de los aportes de los contribuyentes a los tesoros públicos de las provincias del Chaco y de Mendoza.-

La propuesta teórica toma como base que las instituciones de rendición de cuentas son una parte fundamental del diseño institucional para controlar la administración de los recursos públicos.

Desde este punto de partida, se abordará el estudio de los casos las provincias del Chaco y Mendoza, en cuanto al aspecto formal, la legislación vigente y el diseño institucional previsto por cada provincia para atender la temática que aquí nos ocupa.-

Para estos casos, se intentara examinar los diferentes diseños institucionales de ambas provincias, a fin de entender las diferencias que existen entre ambas y determinar las virtudes, fortalezas y/o debilidades de las mismas.-

La selección de estos casos obedece al antagonismo y la evidencia empírica existente, principalmente en el ranking de transparencia de la gestión pública en las provincias argentinas, que se reflejan en los trabajos realizados por la CIPPEC, durante el periodo 2010-2013³.-

Como propuesta de estudio pretendo analizar, los aspectos formales de la estructura de rendición de cuentas, tanto el aspecto legislativo como el espacio dedicado al diseño institucional particular de cada provincia.-

Asimismo se intentara identificar los esfuerzos gubernamentales realizados en la última década, por ambas provincias y de este modo responder a la hipótesis planteada, entendiendo las causas y consecuencia de la situación actual de ambas.-

2.6 Método

El método elegido para esta tesis es el estudio de casos, para demostrar de este modo la hipótesis planteada y cumplir con los objetivos pretendidos.-

Así se utilizará evidencia cuantitativa de fuentes secundarias, principalmente de indicadores e índices locales, nacionales e internacionales (en la medida de que la información esté disponible) sobre rendición de cuentas obtenidos a través de encuestas

³ ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Programa de Política Fiscal. DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Índice de transparencia presupuestaria provincial. Noviembre 2010-2013** - Walter Agosto | Estefanía Casadei - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.-

estandarizadas y evidencia institucional de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias (bibliografía especializada, informes de organismos nacionales e internacionales).

Así combinando las fuentes y los tipos de datos recolectados podrán permitir poner de manifiesto los aspectos objetivos y subjetivos del fenómeno estudiado.-

Al realizar un análisis institucional, la normativa vigente constituye la parte objetiva y las interpretaciones sobre estas normas y su funcionamiento, así como las normas informales, constituyen la parte subjetiva.-

Los caso a estudiar están constituidos por dos provincias Argentinas, se elige como caso testigo a la Provincia del Chaco y de Mendoza porque son interesantes desde el punto de vista de las asimetrías que existen entre ambas en términos del diseño institucional democrático y para el control social en la administración de recursos por parte del Poder Ejecutivo local, lo que trae aparejado una percepción con altos niveles de escepticismo y desconfianza de lo público, lo que genera un de reto para la gobernabilidad.

En particular, se han creado numerosas instituciones y mecanismos de rendición de cuentas y de control y de participación ciudadana, en la provincia de Mendoza, lo que la coloca en las mediciones nacionales de transparencia por sobre encima de las demás provincias.-

Simultáneamente, en lo que respecta a la provincia del Chaco registra los índices más bajos de transparencia compartidos con otras tres provincias de nuestro país como ser La Rioja, La Pampa y Santa Cruz.-

Si bien el marco temporal abarca aproximadamente 4 años (2010 a 2014), el objetivo de la información obtenida es comprender el diseño institucional existente a finales de este periodo, ya que la investigación sobre su proceso histórico se obtendrá de fuentes secundarias donde se encuentra registrada y documentada, por lo que el interés principal es evaluar los resultados de este transcurso institucional en el momento presente.

Al respecto de la información cuantitativa, tanto de indicadores, encuestas nacionales como internacionales respecto del tema que nos ocupa, se trabajará para todos los años en que esta información se encuentre disponible, todo ello con fines descriptivos y con



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

un objetivo o interés principal en mostrar la evolución de indicadores para los casos observados a lo largo del tiempo.-

Es así que la evidencia institucional que se utilizara es para complementar estas fuentes, y tomar de informes elaborados por organismos internacionales (ONU, OEA, etc.) en caso de existir, de bibliografía especializada sobre rendición de cuentas en Argentina, ONG nacionales e internacionales y fuentes jurídicas locales y de este modo intentar realizar una descripción del diseño institucional Chaqueño y Mendocino que hacen a la mayor o menor transparencia en la administración de los fondos públicos locales.-

3. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

3.1 Rendición de Cuentas y Calidad de la democracia

Como se ha expuesto en la justificación, el interés por el tema de la rendición de cuentas y el consiguiente control del cómo, cuándo y para que se utilizan los fondos públicos tiene por interés directo la calidad de la democracia y su correlato como forma de gobierno.-

Es así que la participación de la sociedad civil, es sin lugar a dudas, es uno de los ejes que fortalecen el mecanismo de rendición de cuentas a los fines de transparentar la utilización de los fondos públicos.-

Ya lo ha expresado Jonathan Fox: “las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del estado adquiere en su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas” (Fox, 2000: 1).

Es válido también recordar que en 1947 Winston Churchill dijo: “*Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.*” (Discurso en la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947).

Siguiendo esta frase se difiere que la democracia es el menos malo de los sistemas disponibles a fin de organizar una sociedad y en especial al momento de elegir la forma de gobierno.-

Esta frase ineludiblemente nos conlleva a sostener que resulta oficioso analizar no solo aquellos caracteres que han aportan al proceso por el cual una sociedad civil se

organiza bajo esta forma de gobierno, sino que además, debemos comprender y estudiar las herramientas de control social con el objeto de fortalecer y perfeccionar las instituciones democráticas vigentes.-

Habermas ha dado los siguientes argumentos, Sobre las razones por las cuales la democracia es moralmente superior a otras formas de gobierno: el primero, de origen kantiano, es que la democracia permite que los ciudadanos obedezcan y “vinculen su voluntad única y exclusivamente a aquellas leyes que ellos se han dado a sí mismos, como resultado de una voluntad común formada en un proceso discursivo” (Habermas, 2004)⁴

En este sentido se puede sostener que uno de los elementos primordiales de una democracia y un gobierno es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas (*accountability*) es la relación que existe entre un actor que delega en otro alguna tarea y este otro que tiene la obligación de darle explicaciones sobre sus acciones. En el contexto de la democracia, la rendición de cuentas es una relación que involucra los conceptos de control sobre el Estado y el gobierno, de responsabilidad política y de capacidad de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos (Schedler, 2004)⁵.

La rendición de cuentas tiene tres aspectos: *answerability*, o informar públicamente de las acciones y explicarlas, *enforcement*, la capacidad de imponer sanciones a los que no hayan cumplido su deber y receptividad a las solicitudes y expectativas de los ciudadanos. Además, existe rendición de cuentas centrada en dos aspectos diferentes: legal, que se refiere a la posibilidad de prevenir y castigar acciones ilegales, y de desempeño, que está orientada a controlar la ejecución de los compromisos del gobierno o las funciones del cargo público (The World Bank, 2004).

En primer lugar, se planteará la visión más tradicional de la rendición de cuentas a través de las elecciones, en sus versiones más tempranas y también en las revisiones recientes que se han hecho desde la ciencia política. Esta primera visión es la que se ha

⁴Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14, Abril 2006, pp. 47-69 - Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa <http://recp.es/index.php/recp/article/view/219/163> - Consultado 08/10/2014.-

⁵ A. SCHEDLER, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), Rendición de Cuentas, Libro en versión digital PDF, Disponible en www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf. Consultado: 08/10/2014.-

denominado rendición de cuentas vertical (O'Donnell, *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, 2004).

En segundo lugar, se explicará la crítica que hace O'Donnell a esa corriente y su propuesta de una *rendición de cuentas* horizontal como complemento de la vertical, relacionada con el concepto anglosajón de *checks and balances* (frenos y contrapesos).

Finalmente, se introducirán las propuestas más recientes sobre el tema, que, siguiendo la línea de O'Donnell, proponen ampliar la idea de rendición de cuentas aún más, dado que los modelos vertical y horizontal siguen pareciendo insuficientes para algunos propósitos. Dentro de estas se incluye la rendición de cuentas social, bastante relevante en la actualidad.

El segundo es que la democracia está basada por definición en una constitución basada en los derechos humanos y que estos son la fundamentación última de cualquier ética pública (Habermas, 1996).

Antes se consideraba a la democracia un estado absoluto, asunto de ser o no ser democrático, desde un punto de vista predominantemente procedimental. Más adelante, con el cambio en los regímenes comunistas y el fin de muchas dictaduras en América Latina, se empezó a estudiar cómo los países hacían una transición desde el autoritarismo hacia la democracia –lo que se ha denominado humorísticamente “transitología” (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1989).

Posteriormente, algunos autores estudiaron también cómo esos nuevos regímenes democráticos se consolidaban (o no) (Linz & Stepan, 1996). Finalmente, muchos autores reconocen que, dado que el número de países democráticos ha aumentado progresivamente en los últimos 100 años¹⁵ resulta más importante entender qué diferencias hay entre ellos y estudiar grados y matices dentro de la forma en que funcionan las instituciones democráticas en cada uno de ellos, así como estudiar los cambios en un mismo régimen a lo largo del tiempo; en los términos de moda, estudiar la *calidad* de la democracia.

En conclusión, más allá de las dificultades terminológicas, el concepto alude a un problema esencial: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder por delegación de los ciudadanos.⁶

Así el concepto de accountability, o rendición de cuentas, hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y a justificar sus decisiones, y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas.⁷

3.2 ¿Qué se entiende por democracia hoy?

Para introducir el marco normativo, es necesario dedicar un momento a examinar brevemente las definiciones más comunes de la palabra democracia, pues es un concepto que se presta fácilmente a discusión. Para empezar, se debe anotar que la democracia se refiere a un tipo de régimen político en el marco de los Estados. Sin embargo, todavía no son la mayoría. Según el índice de democracia del Economista Intelligence, grandes rasgos se pueden señalar cuatro tipos de definiciones, que engloban la mayoría de las aceptadas por la literatura especializada:

1. Definición constitucional: la democracia es un tipo de arreglo jurídico sobre cierto tipo de actividades políticas (es democrático aquel país que cuenta con una constitución que lo declara como tal).

2. Definición sustantiva: la democracia es el sistema que tiene como resultado la mejoría de las condiciones de vida y políticas de los ciudadanos (derechos humanos, bienestar, equidad) (Sen, 2000).

⁶ Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el control social", p. 1.-

⁷ Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (editores), *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, p. 25.

3. Definición procedimental: es democrático todo país en el que se realicen ciertas prácticas políticas, en particular elecciones periódicas que causen cambios políticos reales (en las posiciones de poder) (Schumpeter 1976).

4. Definición basada en procesos: la clásica definición de la poliarquía de Dahl, según la cual la democracia implica la realización permanente de cierto tipo de procesos políticos que le permitan a los ciudadanos participar constantemente en la toma de decisiones y le exijan al gobierno responder a sus demandas y expectativas.

Tilly (2007), quien propone esta acertada categorización, considera que el último tipo de definiciones es el más adecuado, pues la democracia no consiste únicamente en la existencia de elecciones esporádicas o declaraciones constitucionales, y no puede definirse tampoco únicamente a partir de sus resultados, sino que consiste principalmente en instituciones que enmarcan procesos permanentes y en un tipo particular de relación entre el Estado y los ciudadanos sostenido a lo largo del tiempo.

Sin embargo, Tilly señala algunas diferencias con Dahl, en la medida en que no le interesa establecer si un país es democrático o no democrático, sino mirar el grado de democratización y la forma en que cada país aumenta o disminuye dicho grado a lo largo de la historia. La democracia, para Tilly, se caracteriza por cuatro aspectos o condiciones de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos: amplitud (porcentaje de la población que tiene derechos de ciudadanía), igualdad (entre todos los ciudadanos, independientemente de las categorías a las que pertenezcan), protección (contra la arbitrariedad del Estado) y consulta mutuamente vinculante (obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos de respetar sus acuerdos mutuos) (Tilly, 2007).

Adicionalmente, haciendo eco de lo ya dicho, Tilly diferencia entre el grado de democratización y la capacidad del Estado, lo cual resulta muy útil para separar la presente discusión sobre la calidad de la democracia sobre otras consideraciones de calidad de las instituciones públicas basadas en el desempeño (*performance*) o en la gobernabilidad. Adicionalmente, como lo señalan algunos autores, el desempeño de las acciones estatales es difícil de medir y las mediciones existentes son altamente polémicas, de manera que es más

factible estudiar la democracia y las percepciones subjetivas sobre la misma que internarse en la discusión sobre el *performance* (Pharr & Putnam, 2000).

No se desconoce la importancia de la gobernabilidad y el buen desempeño del Estado; en particular, estos dos aspectos son relevantes para examinar la capacidad de controlar la corrupción y hacer que los ciudadanos y los funcionarios públicos cumplan con las normas, pero al poner el énfasis en la calidad de la democracia se adopta una perspectiva diferente, centrada en los ciudadanos y sus derechos y no en el Estado y su capacidad de coerción.

3.3 Una buena democracia

Esta preocupación surgió en parte a raíz de la constatación de los bajos niveles de legitimidad y de confianza en la democracia entre los ciudadanos de los países con historias más largas de democratización. Este desprestigio, unido a una preocupación creciente por los defectos y problemas de los sistemas democráticos (O'Donnell, 1992; Vargas-Machuca, 2006; Pharr & Putnam, 2000) es uno de los factores que ha llevado a diferentes autores a preocuparse desde los años noventa por la calidad y la profundización de la democracia, no simplemente con estar o no estar en la categoría “democrático”.

El *Journal of Democracy* dedicó una edición en 2004 (vol. 15 núm. 4) a este tema, y encargó a cinco académicos la redacción de ensayos sobre algunos de los aspectos más importantes que tendría la calidad de la democracia. El concepto de calidad tiene tres dimensiones: los procedimientos, los contenidos y los resultados (Diamond & Morlino, 2004).

Para los diferentes autores, hay al menos ocho componentes que debe tener una democracia para que su calidad sea alta en alguna de estas dimensiones:

- La *accountability* vertical, o rendición de cuentas tradicional, en la cual los ciudadanos controlan y pueden sancionar a los gobernantes ya sea a través del voto o de mecanismos más directos (revocatoria del mandato, etc.) (Schmitter, 2004).

• *La rendición de cuentas* horizontal, que se refiere al balance de poderes entre las ramas del Estado pero también a la existencia de agencias autónomas de control, 16 Involucra rendición de cuentas de los gobernantes y control de los ciudadanos sobre los políticos, que impidan que alguna organización pública abuse de su autoridad o se desvíe de su propósito. Las cortes y los organismos de control son ejemplos de este tipo de rendición de cuentas (O'Donnell, 2004).

• *El imperio de la ley o Estado de derecho*: la existencia de una constitución y leyes escritas que se hagan cumplir para todos por igual sin privilegios ni impunidad asegura que la igualdad democrática sea una realidad y da garantías contra una tiranía de la mayoría.

• *La libertad y la igualdad*: estos clásicos principios de la democracia y el liberalismo político siguen siendo ideales sin alcanzar plenamente, por lo cual es factible aumentarlos cada vez más, dar más libertades y derechos a todos por igual y ampliar la igualdad de oportunidades de participación y decisión de los ciudadanos¹⁸.

• *La capacidad y voluntad de respuesta (responsiveness)* de los gobernantes a las demandas de los gobernados. Para que la democracia sea realmente el gobierno del pueblo, es necesario que los gobernantes consideren los intereses y preferencias de los ciudadanos, es decir, que estos los puedan expresar y que los vean aplicados a las políticas públicas.

• *La competencia*, que para Dahl es uno de los requisitos mínimos de la democracia, podría ser también un parámetro para medir su grado de desarrollo, pues después de un umbral mínimo de competencia política se pueden observar diferentes niveles de la misma.

• *La participación*, el segundo criterio de Dahl, también puede ser cuestión de grados, y por supuesto cuando todos los adultos (y algunos dicen hoy que 18 Freedom House identifica 89 países del mundo que son considerados libres de acuerdo con una serie de libertades y derechos civiles y políticos que se deberían reconocer a todos los individuos (Freedom House, 2011), también los niños residentes en un país puedan participar de las decisiones públicas, el grado de democracia es mayor. Inclusive, en esta línea se sitúa una

postura muy debatida, que defiende el giro hacia una democracia más participativa o una democracia “fuerte” (Barber, 2004) e incluso, para algunos, a una democracia directa.

Esto se relaciona con la defensa de la tradición republicana (Maíz, 2006; Rosales, 1998; Habermas, 2004). En este enfoque, para mejorar la calidad de la democracia se debe mejorar la representación política a través de mayor transparencia y mayor posibilidad de control, pero se debe dar al mismo tiempo un aumento de la participación y la deliberación, y agregar un componente de democracia asociativa entendida como fortalecimiento de la ciudadanía (o sociedad civil).

Es la vía de una mayor responsabilización de los ciudadanos por los resultados de la toma de decisiones políticas y de un patriotismo que sea a la vez cívico en el sentido de Habermas, y centrado en una identidad concreta que le dé mayor fuerza identitaria (Vargas-Machuca, 2006).

Para terminar, si bien se ha optado por una definición de la democracia basada en procesos políticos constantes, quienes defienden la visión sustantiva o basada en los resultados de la democracia tienen algunos puntos a su favor y han logrado insertar sus preocupaciones en el debate. Es cierto que la democracia plena es un ideal, y parte de ese ideal debería incluir el que los regímenes democráticos se acerquen más a la obtención de resultados sociales deseables para los ciudadanos que otros regímenes alternativos.

Así, una de las visiones de una democracia de buena calidad (si bien ha sido criticada pues se refiere a temas que van más allá de la democracia) se centra en los indicadores sociales y económicos, en el bienestar y la equidad de los ciudadanos.

En el fondo, la igualdad política y la participación incluyente requieren que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de educarse y de dedicar tiempo a reflexionar sobre los temas políticos, y las grandes desigualdades materiales impiden que los ciudadanos menos favorecidos tengan los conocimientos y las condiciones para tener una opinión informada y una participación activa, y los hace además más vulnerables a la manipulación.

3.4 Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial – ITPP CIPPEC

La pregunta que surge al leer el presente título, es porque debe existir un índice o ranking de transparencia y consecuentemente a que se refiere la transparencia al momento del ejercicio de la administración de fondos públicos.-

Esta es una exigencia no sola normativa, sino que además es un obligación que debe ser necesaria, porque su instrumentación hace que la ciudadanía esté al tanto de la marcha de su gobierno (o por lo menos tener una herramienta en caso de necesitarla); básicamente es un medio que vincula a la ciudadanía y al gobierno en el ejercicio de su poder.-

Entonces, a fin de lograr niveles aptos de legitimidad, es necesario que la población esté al tanto de los resultados obtenidos por el gobierno de turno y teniendo en cuenta que el 45% total del gasto nacional está dado por las provincias, resulta lógico poder cuantificar y medir esta variable, y es por ello que debemos contar con un índice de transparencia.-

Planteado así, podemos considerar que la existencia de un índice de transparencia presupuestaria es más bien una herramienta dirigida a la ciudadanía a los fines del “*accountability social*”, el mismo debe pretender reflejar el grado cuantitativo y cualitativo de transparencia con que los gobiernos desarrollan su gestión, teniendo en cuenta un conjunto de indicadores que se emplean para representar determinados parámetros de transparencia (por ejemplo la Ley de Responsabilidad Fiscal), en definitiva es un análisis de



la información disponible y de su difusión oportuna, ordenada, sistematizada y del acceso a la misma, la cual debe ser fácil para cualquier vecino, y por supuesto información veraz.-

Así, a través del International Budget Partnership (IBP)⁸ se diseñó el *Índice de Presupuesto Abierto*, la medición más relevante y comparable a nivel mundial en materia de transparencia presupuestaria, que se efectúa cada dos años sobre la base de las investigaciones que realizan expertos locales de organizaciones de la sociedad civil en cien países.-

El CIPPEC, en 2008 usando como base el IBP a través de su Programa de Política Fiscal adaptó esta metodología para evaluar el estado de la transparencia presupuestaria a nivel país, tanto en las veintitrés provincias como en la Ciudad de Buenos Aires y a nivel provincial, de este modo desarrolló en 2010 un índice de transparencia presupuestaria subnacional basado en la metodología diseñada por IBP a nivel nacional y en la regulación sobre transparencia presupuestaria nacional (fundamentalmente la Ley de Responsabilidad Fiscal –LRF–), el cual busca cuantificar y calificar la información que se pone a disposición del público en los aspectos presupuestarios más relevantes de las jurisdicciones provinciales.-

⁸ La Asociación Internacional de Presupuesto colabora con la sociedad civil de todo el mundo en utilizar el análisis presupuestario y la promoción como una herramienta para mejorar la gobernabilidad eficaz y reducir la pobreza. <https://translate.google.com.ar/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://internationalbudget.org/&prev=search>

3.5 Como se elabora el ITPP

Para su elaboración, CIPPEC retomó las conclusiones del *Índice de presupuesto abierto* elaborado por el International Budget Partnership, que mide el grado de transparencia presupuestaria de un gobierno y lo compara con el de cien países.⁹

El ITPP mide la transparencia presupuestaria a través de dos ejes: por un lado, la desagregación y detalle de la información publicada; y por el otro, el nivel de actualización (o rezago) con que se publica la información.-

Una provincia puede publicar la ejecución del gasto de manera sumamente detallada, pero si la información está atrasada varios meses o años, su utilidad resulta prácticamente nula.-

Por ello, el ITPP no toma en cuenta información cuyo último dato corresponda a ejercicios dos años anteriores al actual. Es decir que si la provincia, por ejemplo, muestra cómo últimos datos de endeudamiento su *stock* de deuda pública de 2011, por más que la información esté publicada y completa, no es tenida en cuenta porque tiene un rezago mayor a dos años.-

Dado el alcance, la capacidad de actualización constante y la llegada a la población que permite internet, el relevamiento se realiza a través de páginas web oficiales de los gobiernos provinciales.-

⁹ Mapa de la transparencia presupuestaria en la Argentina. Nación o provincias: ¿quién lleva la delantera? Luciana Díaz Frers | Estefanía Casadei | Juan Ignacio Surraco. ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Programa de Política Fiscal Marzo 2013. CIPPEC-

En su mayoría, la información es publicada en los sitios de los Ministerios de Economía o Hacienda, Contaduría General de la Provincia, Oficinas de Presupuesto, e incluso algunas provincias cuentan con sitios web exclusivos de transparencia. En estos sitios se incluye, además de la información presupuestaria, otro tipo de información que también debería ser puesta a disposición del público, como las licitaciones públicas, el Boletín Oficial, y la escala salarial de funcionarios, entre otras cuestiones.-

Para cada documento analizado, se consigna la fecha correspondiente a la última información publicada y se calculan la cantidad de meses de rezago. A mayor actualización de la información, más puntaje se le asigna a la provincia.-

Durante el estudio se verificó si cada provincia publica:

1. Las leyes presupuestarias de los últimos cinco años (2011, 2012, 2013, 2014 y proyecto de ley, mensaje o cualquier otra información oficial relevante del presupuesto 2015);
2. La ejecución del gasto con siete clasificaciones (finalidad-función, objeto, ubicación geográfica, por jurisdicción, naturaleza económica, por fuente de financiamiento y por programa);
3. La periodicidad de los informes de ejecución (mensual, trimestral, anual);
4. Información sobre deuda pública provincial (informe de deuda, por tipo de acreedor);
5. Recaudación provincial por impuesto;

6. Transferencias recibidas de Nación;

7. Transferencias realizadas a municipios;

8. Normativa de administración financiera y publicación de un presupuesto ciudadano.-

La difusión de cada uno de estos documentos le otorga un puntaje de entre 0,05 y 0,9 puntos.-

La suma de los puntajes de cada ítem le otorga a las provincias un resultado final de entre 0 (cero) y 10 (diez) puntos, que las ordena dentro del ranking de transparencia presupuestaria provincial.-

Además, según el puntaje obtenido, el nivel de transparencia de una provincia puede clasificarse en cinco niveles: insuficiente (de 0 a 2), mínimo (de 2,01 a 4), medio (de 4,01 a 6), significativo (de 6,01 a 8) y sobresaliente (8,01 a 10).-

Esta metodología evalúa gran parte de la información presupuestaria a la que cualquier ciudadano debiera tener acceso; sin embargo posee ciertos puntos que escapan a su medición. Por ejemplo: no se tuvo en cuenta la calidad y posibilidad de reutilización de la información publicada (muchas de las provincias aún suben planillas escaneadas que son imposibles de reutilizar), información sobre licitaciones públicas, sobre la ocupación de la planta de personal, entre otra. Aun reconociendo estas falencias, el ITPP busca ser una herramienta que permita comparar niveles de transparencia no tanto entre jurisdicciones sino más bien entre períodos de tiempo.-

El ITPP pretende evaluar los avances (o retrocesos) de una misma provincia en distintos períodos, y generar incentivos para mejorar la apertura de sus cuentas públicas.¹⁰

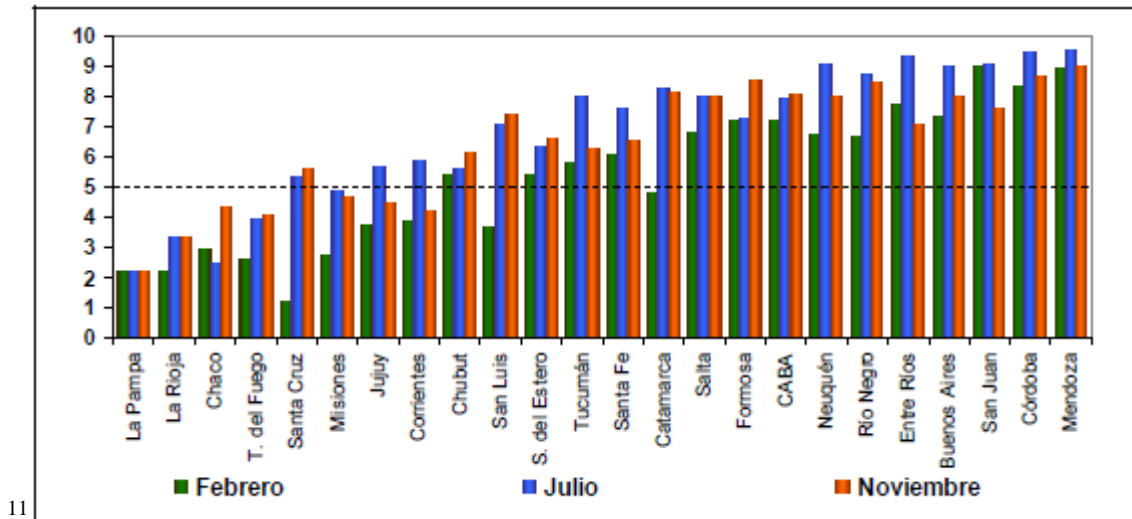
Durante 2010 se realizaron tres mediciones (mes de febrero, julio y noviembre), así Mendoza, Córdoba, San Juan, Buenos Aires y Entre Ríos, encabezaron el ranking con un promedio superior a 8 puntos y La Pampa, La Rioja, Chaco y Tierra del Fuego lideraron el pelotón en las últimas filas con promedio menor a 4 puntos.-

Veintidós de las veinticuatro jurisdicciones relevadas aumentaron su resultado; una provincia (La Pampa) mantuvo su puntaje ubicándose última en el ranking con 2,25 puntos, y la provincia del Chaco fue la única que redujo su puntaje, pero tan solo 0,2 puntos (junio 2010).-

En noviembre del mismo año se registraron considerables diferencias, así 8 jurisdicciones habían aumentado su puntaje, entre ellas Chaco (1,85 puntos), 15 provincias disminuyeron su puntaje, Buenos Aires y Córdoba formaron parte de este grupo; la primera lo redujo en 1,05 puntos y la segunda en 0,8 puntos y tres provincias mantuvieron el mismo resultado, entre ellas, Salta.-

En el siguiente gráfico se presentan los resultados obtenidos Mediciones de febrero, julio y noviembre de 2010:

¹⁰ Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014 Walter Agosto | Estefanía Casadei ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Programa de Política Fiscal Enero 2015. CIPPEC.-



El ITPP evalúa la disponibilidad, exhaustividad y frecuencia en la publicación de la información presupuestaria y fiscal en los sitios oficiales de los gobiernos provinciales.-

De este modo cada documento relevado tiene una ponderación, la publicación de los mismos (de manera detallada y actualizada) por cada provincia le otorga un puntaje final de 0 a 10.-

Estos puntajes forman un ranking de provincias más y menos transparentes. Las evaluaciones se realizaron en febrero, julio y noviembre de 2010, en enero, marzo y noviembre de 2013 y en noviembre de 2014.-¹²

¹¹ Fuente Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2011 CIPPEC.-

¹² Dado que el período que toma cada provincia para publicar su información presupuestaria no es el mismo, los resultados difieren según la época en la que se realiza el análisis. Las provincias que publican su información en forma trimestral tendrán mejores puntajes si la medición se realiza el mes que sigue al final de cada período (en abril, julio, octubre y enero), y las provincias que publican su información en forma anual tendrán mejores resultados a principios de año. Si existiera un sistema unificado entre todas las provincias para presentar su respectiva información presupuestaria, sería más fácil elaborar comparaciones de este tipo. Ídem 45.-

3.6 Que información se evalúa

La información que se evalúa en el ITPP son:

1. Leyes presupuestarias (2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014);
2. Presupuestos plurianuales (2012-2014 o 2013-2015);
3. Informes de ejecución del gasto según distintas clasificaciones (finalidad y función, objeto, naturaleza económica, ubicación geográfica, jurisdicción, fuente de financiamiento y por programa) ;
4. Informes de deuda pública (detallado por acreedor);
5. Informes de recaudación (detallado por impuesto) ;
6. Transferencias de Nación;
7. Transferencias a Municipios (detallado por municipio) ;
8. Presupuesto ciudadano ;
9. Normativa presupuestaria y financiera, y
10. Sitio web (organización y facilidad en el acceso)

Es importante señalar que la información de los puntos 1, 2, 3 y 4 son obligatorias según lo normado en la Ley de Responsabilidad Fiscal en su artículo 7.¹³

En el año en 2013 las provincias más transparentes del país fueron Mendoza, Córdoba (9,1 puntos) y las provincias menos transparentes Chaco, La Rioja y la Pampa.-

¹³ Documento De Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2013/2015 Walter Agosto | Estefanía Casadei Área De Desarrollo Económico Programa De Política Fiscal MARZO 2013/2015.-

3.7 Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Esta normativa, la cual pretende establecer un “estándar mínimo de transparencia de las cuentas públicas provinciales”, es una la columna vertebral en materia de transparencia en la República Argentina.-

La Ley 25917, reglamenta el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (LRF), que fuera aprobada en el mes de agosto del año 2004 y es la legislación argentina más relevante en materia de transparencia presupuestaria, la cual establece obligaciones tanto para los gobiernos nacionales y provinciales en materia de transparencia presupuestaria.-

Así en su artículo 7, el cual es el más relevante, establece que cada provincia debe publicar en su página web el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual.-

Con un rezago de tres meses, se debe difundir información trimestral sobre la ejecución presupuestaria, el stock de la deuda pública (incluso de la flotante), los programas bilaterales de financiamiento y el pago de servicios, con el detalle del tipo de acreedor para los últimos tres casos.-

Además, se debe presentar información acerca del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año, con un atraso de un trimestre y consignar los totales tanto de la planta de personal permanente y transitorio como del personal contratado, incluidos los que corresponden a proyectos financiados por organismos

multilaterales de crédito. Por su parte, el Ministerio de Economía y Producción debe elaborar y publicar en su página web la información antes detallada.¹⁴

En resumen las provincias y el gobierno nacional deben publicar en su página web los siguientes documentos:

- a) presupuesto anual (del año en curso);
- b) presupuesto plurianual;
- c) gasto ejecutado (con máximo rezago de un trimestre), clasificado por finalidad y función, objeto del gasto, naturaleza económica y fuente de financiamiento, y
- d) stock de deuda (por tipo de acreedor) con un rezago máximo de tres meses.

Por su parte, el Decreto PEN 1731/2004 reglamenta varias de las disposiciones de la LRF; por ejemplo, establece que la ejecución presupuestaria del gasto debe incluir las clasificaciones por finalidad y función¹⁵, objeto¹⁶ y naturaleza económica¹⁷.-

Así, el estándar mínimo de transparencia de las cuentas públicas provinciales debería ser el cumplimiento de lo regulado por la LRF, para ello se ha creado el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de aplicación del régimen establecido en la presente ley, el cual tendrá su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se reunirá alternativamente en cada zona geográfica del país.-

¹⁴ http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/normativa/pdf/Ley_N_25917.pdf

¹⁵ En esta clasificación, el gasto público está presentado según los diferentes servicios que las instituciones públicas le brindan a la comunidad y su naturaleza, para determinar el destino económico y social que se les da a los gastos por el estado en un periodo dado.-

¹⁶ Es una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.-

¹⁷ Permite identificar los bienes y servicios que se adquieren con las asignaciones previstas en el presupuesto y el destino de las transferencias, mediante un orden sistemático y homogéneo de éstos y de las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

La clasificación *gasto por finalidad – función* muestra el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad (servicios sociales, defensa y seguridad, económicos, administración gubernamental y deuda pública). Esta forma de clasificar el gasto permite responder para qué se gasta, es decir, para financiar qué actividades, qué proyectos, o para alcanzar cuáles metas.

La clasificación de *gasto por objeto* permite responder en qué se gasta: en bienes y servicios, en personal, en bienes de consumo, transferencias, deuda, etc.

El *gasto por jurisdicción* muestra las erogaciones que enfrenta cada una de las instituciones públicas que forman parte del gobierno (ministerios, Poder Legislativo, Poder Judicial y cualquier órgano dependiente de la administración pública provincial). Esta clasificación responde quién gasta.-¹⁸

Del balance entre las mediciones del 2011 y del 2013, los autores de esta publicación, indican que el promedio de puntajes de todas las provincias aumentó casi 30 %.-

3.8 Cuenta de Inversión

La Cuenta de Inversión (también denominada Cuenta General del Ejercicio) es el documento más importante que provee el gobierno en materia de rendición de cuentas.-

¹⁸ Documento De Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2013/2015 Walter Agosto | Estefanía Casadei Área De Desarrollo Económico Programa De Política Fiscal Enero /2015.-

Este documento es elaborado actualmente por la Contaduría General de cada provincia e *incluye el máximo detalle de la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos públicos* y los compara con los niveles aprobados por el Legislativo en el Presupuesto.-

Contiene información exhaustiva acerca de las modificaciones realizadas al presupuesto durante el ejercicio. También suele incluir información sobre la evolución del endeudamiento público, información financiera (activos y pasivos financieros y no financieros, pasivos contingentes, entre otros datos), avances en la ejecución de metas físicas, entre otros datos.-

Una vez elaborado, este documento es analizado por el Tribunal de Cuentas de cada provincia y debe ser aprobado o rechazado por el Legislativo provincial.-

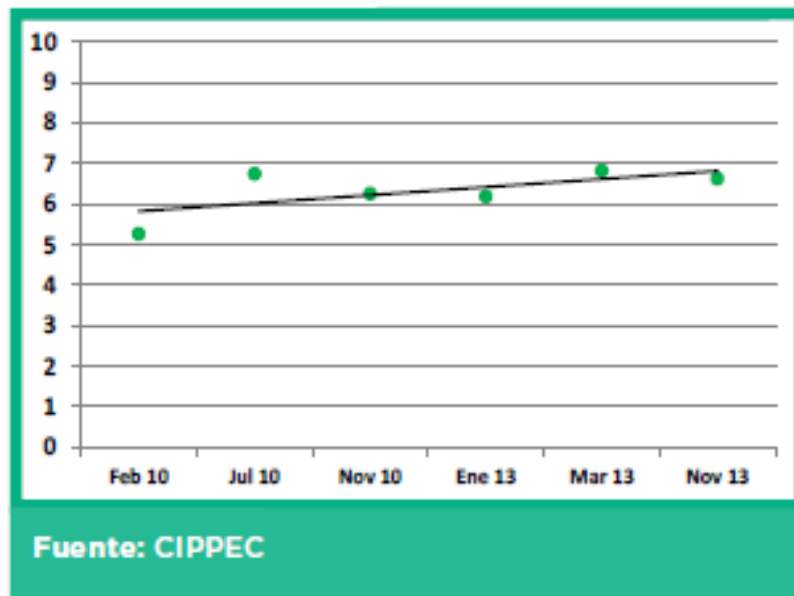
A noviembre de 2014, 13 provincias publicaban la Cuenta de Inversión de 2013 (Catamarca, Bs. As., Chubut, CABA, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe tierra del Fuego), independientemente de que estuviera aprobada o no por el Legislativo provincial.¹⁹

A nivel general, puede decirse que desde 2010 la transparencia parece ir en aumento, aunque muy lentamente. El promedio de las tres mediciones de 2013 es 7,5% mayor al de las mediciones de 2010. El gráfico 1 muestra la evolución del puntaje promedio de las seis mediciones, y la tendencia en aumento.-

¹⁹ IDEM 52.-

Gráfico 1.

Puntaje promedio de las 24 Jurisdicciones en cada medición del índice (2010 y 2013)



Las siguientes tablas muestran los promedios de las tres mediciones en 2010 y 2013, para cada provincia y el resultado de las 24 jurisdicciones a noviembre de 2013.-.

Tabla 2.
Índice de transparencia presupuestaria
provincia. Puntajes promedio (mediciones
2010 y 2013)

Provincia	Promedio 2010	Promedio 2013
Promedio	6,09	6,55
La Pampa	2,25	2,1
La Rioja	2,98	3
Santa Cruz	4,05	2,2
Corrientes	4,63	4,03
Chubut	5,72	4,63
Chaco	2,67	5,05
Jujuy	4,63	5,15
S. del Estero	5,92	5,7
Fomosa	7,67	5,87
Misiones	4,08	5,92
San Luis	5,95	6,03
Neuquén	7,93	8,12
Tucumán	6,65	7,75
Río Negro	7,97	7,72
Buenos Aires	6,95	8,12
Salta	7,57	8,15
San Juan	8,55	7,78
CABA	6,95	8,07
Santa Fe	6,75	8,37
Catamarca	7,07	8,23
Entre Ríos	8,05	8,58
Tierra del Fuego	3,42	8,93
Córdoba	8,73	9,02
Mendoza	9,13	8,65

Fuente: CIPPEC

Resultados de las 24 jurisdicciones del índice de transparencia presupuestaria en noviembre 2013. Detallado por ponderaciones generales de cada ítem.

Información Requerida	Ponderación	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Leyes	1,75	1,15	1,15	1,15	1,15	1,75	1,15	0,65	1,75	1,15	1,15	1,75	0	1,15	1,75	1,75	1,15	1,15	1,15	1,75	0,3	1,75	1,15	1,75	1,15
Presupuestarias																									
Presupuestos plurianuales	0,25	0,25	0,25	0,25	0	0	0,25	0	0,25	0,25	0	0	0	0,25	0	0	0,25	0,25	0,25	0,25	0	0	0,25	0	0,25
Informes de Gasto	1,25	1,2	0,85	0,5	0,4	0,9	1,2	0,55	0,7	0,5	0,5	0	0,7	0,65	0,35	0,95	0,8	0,9	0,7	0,25	0,25	0,9	0,7	1,05	0,9
Informes de ejecución	1,5	1,5	1,1	0,6	0,5	0,9	1,3	0,2	0,9	0,6	0,9	0	0,9	1,1	0,6	1,3	1,1	1,5	0,9	0,7	0,2	1,1	0,9	1,5	1,5
Deuda Pública	1,25	0,95	0,85	0,85	0,75	0,95	0,95	0,75	0,95	0,85	0,75	0	0,95	0,95	0	1,25	0,95	0,95	0,95	0	0	0,95	0,95	1,25	1,25
Recaudación	1,5	1,3	1,5	1,1	0,8	1,5	1,5	0,8	1,5	1,5	1,3	0	0,6	1,5	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,8	1,5	0,6	1,5	1,5
Transferencias de Nación	0,5	0,5	0,3	0,3	0,1	0,3	0,5	0,1	0,5	0,2	0,3	0	0,3	0,3	0,2	0,5	0,3	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3	0,5	0,5
Transferencias a Municipios	1	0,7	1	0,5	0,5	0,5	1	0,1	1	0	0	0,3	0,3	1	1	1	0,6	0,5	0,3	0,5	0	1	0	1	0
Normativa	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Sitio web	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5
Presupuesto Ciudadano	0,15	0	0	0	0	0	0,15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALES	10	8,40	7,85	6,10	5,05	7,65	8,85	4,00	8,40	5,90	5,75	2,10	4,60	7,75	5,85	9,10	7,50	8,10	6,90	5,90	2,00	8,35	5,70	9,40	7,90

Fuente: CIPPEC

3.9 Buenas prácticas para el apoyo a la transparencia presupuestaria



Las provincias argentinas tienen diferentes diseños en la arquitectura de sus estructuras fiscalizadoras, las cuales intentan innovar en herramientas para la comunidad la cual pretende hacer las veces de una auditoría externa “ex post facto” del gobierno.-

De este modo las distintas jurisdicciones aspiran ofrecer un marco para que las entidades fiscalizadoras favorezcan la transferencia de conocimientos, mejoren la fiscalización de los gobiernos locales y municipales.-

Las mismas intentan fortalecer las capacidades estatales y con ello la influencia de sus órganos fiscalizadores, de este modo algunas provincias se mantienen en la vanguardia de los últimos desarrollos en temas de fiscalización y otras normas y prácticas óptimas profesionales aplicables.-

CIPPEC, relevo que la provincia de Santa Fe es la única provincia que publica el gasto ejecutado por ubicación geográfica (es decir, que muestra las erogaciones de la provincia en cada municipio).-

La Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba son las únicas jurisdicciones de todo el país que publican el gasto ejecutado por programa²⁰.-

Todas las provincias, menos La Pampa, publican el gasto ejecutado por objeto y por naturaleza económica. No así el gasto por finalidad y función, publicado por 18 de las

²⁰ Presenta el gasto público desagregado en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental.-

24 provincias. (En 2010 se verificó si los gobiernos presentaban sus informes de gasto clasificados por resultados, pero ninguna provincia cumplía con este requisito).-

Neuquén, Tucumán y Tierra del Fuego son las únicas que publican los informes de deuda con tres meses o menos de rezago, como está establecido legalmente.-

Por otro lado, solo 8 de las 24 provincias publican en sus sitios web alguna información sobre el presupuesto 2014 (ya sea el mensaje de elevación, el proyecto de ley o la ley aprobada).-

Chubut y Tierra del Fuego publican la nómina de empleados estatales provinciales junto con el tipo de contrato que poseen y sus respectivos salarios.-

Córdoba da un lugar central a las audiencias públicas y su Poder Legislativo escucha año tras año a numerosas voces profesionales, empresariales, gremiales y políticas, que opinan y enriquecen el debate presupuestario.-

Santa Fe por su parte, el portal de transparencia de las cuentas públicas, divulga un informe acerca de los desvíos presupuestarios, donde especifica la cuantía y los principales destinos de las variaciones de los presupuestos originales.-

El CIPPEC, sugiere ciertas mejoras a nivel nacional, como publicar el informe de avance por lo menos un mes antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto (lo cual es factible dado que el documento se entrega al Congreso varios meses antes) o producir y publicar el presupuesto ciudadano y una revisión de mitad de año.-

Además de mejorar la disponibilidad y exhaustividad de los documentos presupuestarios clave, implementar acciones para aumentar la participación de la sociedad en el proceso presupuestario.-

Por ejemplo, el Poder Ejecutivo puede prever mecanismos de participación ciudadana para la etapa de planificación. El Poder Legislativo podría dar más espacio a la voz pública en las audiencias sobre presupuesto en general, el marco macroeconómico y los presupuestos de cada ministerio. Finalmente, la Auditoría General de la Nación, podría desarrollar mecanismos para fomentar la participación de los ciudadanos en su agenda de trabajo.-

A nivel provincial, lo primordial sería avanzar en la presentación de la información mínima requerida por la LRF.-

Todas podrían mejorar si comenzaran a producir el presupuesto ciudadano, ya que en las mediciones de transparencia a nivel internacional lo consideran esencial y a los gobiernos provinciales debería resultarles sencillo producirlo y publicarlo. Además, un documento de este tipo genera un canal directo de comunicación del gobierno con la ciudadanía y demuestra una marcada intención de darle transparencia a las cuentas públicas.

Respecto al relevamiento del stock de deuda pública detallada por acreedor, sería necesario un informe detallado que debería contener además la evolución histórica del endeudamiento provincial, los perfiles de intereses y amortizaciones para períodos siguientes, el detalle de la deuda flotante, entre otros datos.-

Un punto a mejorar es la apertura de datos fiscales relacionados con municipios. Por ejemplo, se podrían dar a conocer las transferencias que les envían, pero no solo las automáticas (quince provincias ya facilitan el acceso a esta información) sino también de todas las transferencias no automáticas que conforman un complejo entramado de relaciones fiscales.-

Estos datos son de sumo interés para los ciudadanos, pero resultan aún más fundamentales como insumo para que los legisladores municipales (concejales) puedan realizar un seguimiento de los montos recibidos.-

Algunas provincias actualizan esta información mensualmente (y hasta diariamente, como Entre Ríos).-

Es de suma importancia el rol de los ciudadanos en la demanda de transparencia, así el primer paso es tomar conciencia de nuestro derecho a conocer la forma en que se administran los fondos que se recaudan con nuestros impuestos.-

El segundo paso es exigir a nuestros gobernantes que hagan accesible toda la información vinculada con la asignación de estos fondos.-

El tercer y último paso consiste en solicitar que se produzca información clara, sencilla y fácil de procesar para que todos los que deseen conocer el plan de gobierno de sus representantes, puedan hacerlo sin tener que convertirse en técnicos presupuestarios.-

Respecto a los ingresos, hay provincias que publican los datos de recaudación impositiva (detallados por impuesto). En muchos casos, la publicación de esta información no se hace en el sitio web del Ministerio de Economía o de Hacienda, sino directamente desde la



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

agencia de recaudación provincial. La publicación de este dato está bastante extendida y 15 provincias la publican cada tres meses o menos. Solo una provincia, La Pampa, no da a conocer a los ciudadanos los datos de recaudación tributaria.-

4. MARCO JURÍDICO

Este capítulo tiene como objetivo hacer una breve descripción de la normativa en materia de transparencia presupuestaria, pero además pretende describir las formas de fortalecimiento institucional esbozadas a través de normas que dieron y dan el marco y punto de partida a fin de intentar poner un “corset jurídico” al poder político “de turno”, al momento de la recaudación, administración, disposición y posterior rendición del destino dado a los recursos públicos.-

De esta las instituciones democráticas y la sociedad civil organizada intentan establecer claros límites al poder político limitándolo en su accionar.-

Se esboza de este modo un intento permanente para equilibrar la balanza en el juego de poderes y oportunidades de acceso a la información pública, la cual será utilizada como elemento vital para poder realizar un contralor contemporáneo y eficiente.-

La lucha permanente entre las instituciones y la sociedad contra el “poder político de turno” es una realidad que hoy se vive en los estados modernos burocráticos y que no se puede desconocer, con el afán de lograr la mayor eficacia y transparencia de las cuentas públicas y de este modo luchar contra la corrupción pública, tema que si bien está íntimamente ligado al tema de estudio, no será abordado en este trabajo.-

Es de hacer notar que según los informes internacionales de transparencia²¹ en lo que respecta para américa latina queda mucho por hacer.-

Como antecedentes históricos de nuestro régimen jurídico, hallamos las instituciones jurídicas en el régimen colonial (Juicio de Residencia, Régimen de Visitas y la Rendición de Cuentas).-

Tanto en Roma como en la monarquía hispana, el pueblo romano y el rey, respectivamente constituían la figura del juez residente.-

²¹ <http://www.transparency.org/cpi2013/results> Consultado el 16/12/2014.-

El Rey Felipe II, durante la España Feudal, instituyó al Tribunal de Contaduría “para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable”,²² debido a que “los representantes del pueblo demandan al Rey explicaciones acerca del destino que se le daban a sus aportaciones”.²³

Así los Oficiales Reales cumplían con la misión recaudadora de los recursos de la corona y la rendición de cuentas de las cajas reales, con el deber de enviar a la Contaduría del Consejo de Indias anualmente un breve informe de las de cuentas y una especie de balance completo cada tres años.-

En el siglo XIX, el Rey Fernando VII fundó el Tribunal Mayor de Cuentas, con dos objetivos: autoridad gubernativa y autoridad judicial, también se dictó el "Reglamento de Justicia" (1812) el cual establecía: "Todo ciudadano que llegue a tener la administración pública queda sujeto al juicio de residencia"; el cual constituía básicamente en investigar si los funcionarios reales ejercieron la función ministerial y corroborar si cumplieron con las normativas reales.²⁴

Así la Asamblea del Año XIII, el Estatuto del año 1815 y el Congreso de Tucumán, establecieron esencialmente la residencia como método de control administrativo de las cuentas públicas.-

En las Constituciones Provinciales, anteriores a 1853, este régimen también estuvo contemplado en el derecho público provincial en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Mendoza, San Juan y San Luis.-

²² FERNÁNDEZ PIRLA, José María. “Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España”, en Jurisdicción Patrimonial. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998, p. 16.

²³ FERNÁNDEZ PIRLA, José María. “El Tribunal de Cuentas en España”, en FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987, p. 11.

²⁴ Carlos GARRIGA, “La expansión de la visita castellana a Indias”, en XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Actas y Estudios, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1997, pp. 51-80

Luego “la residencia” fue reemplazada por el denominado “Juicio Político” (de fuente anglosajona) con la Constitución Nacional de 1853, a cargo de las Cámaras Legislativas, por lo que el instituto de la residencia cayó en desuso²⁵.-

Hay que tener presente que en la actualidad en nuestro país, tanto la recaudación como la utilización de los recursos, es una responsabilidad compartida tanto por el Gobierno Central como por las 24 provincias y los más de 2171 municipios existentes.²⁶

Este es un buen punto de partida para tener en cuenta la magnitud del universo en tentativa de comprensión.-

Con la reforma Constitucional Nacional del año 1994, se estableció con rango constitucional la autonomía de los municipios de nuestro país; como consecuencia de ello se facultó a las comunas a determinar sus propias normas de gobierno a través del dictado de sus cartas orgánicas, todo ello limitado al marco previsto por las Constituciones Provinciales²⁷.-

Si bien el primer municipio en dictar su carta orgánica fue la ciudad de Santiago del Estero en el año 1961²⁸, a partir de la reforma del ‘94 se dio el punto de partida para esta práctica de técnica legislativa de rango constitucional.-

A partir de las reformas en varias de las Constituciones provinciales, un total de 309 municipios están facultados para dictar su Carta Orgánica. Hasta el momento, lo hicieron poco más de 130, lo que representa sólo el 40% del total de municipios habilitados²⁹, el número de municipios facultados no incluye los casos de Tucumán y Entre Ríos, que han reformado sus Constituciones provinciales recientemente (2006 y 2008, respectivamente) ni tampoco los casos potenciales de los municipios bonaerenses, santafecinos y mendocinos.-

A prima facie, este dato de la realidad demuestra que más del 90% de los municipios argentinos no tiene su propia carta orgánica, lo cual no impide el normal funcionamiento de los mismos, tanto en la vida institucional, política y democrática, pero es

²⁵ BADENI, Gregorio “Instituciones de Derecho Constitucional”. Ad – Hoc. Buenos Aires, 1999. Tomo 2

²⁶ Fuente: Indec- Censo 2010.-

²⁷ Bidart Campos, Germán “Manual de la Constitución Reformada”. Ediar. Buenos Aires, 2000. Tomo III

²⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_Argentina_con_carta_org%C3%A1nica.-

²⁹ El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos. CIPPEC- UNICEF, 2010. Pág. 14.-

una clara prueba de la carencia de compromiso del poder político en la lucha contra la prevención de posibles actos de corrupción de los funcionarios públicos que disponen de los recursos oficiales³⁰.-

Así la consecuencia inmediata, no es solo la falta de fortalecimiento de las capacidades del estado para luchar contra la corrupción, en su versión más pequeña ósea las comunas municipales, sino también en el mejor de los casos un gobierno municipal se gobierna por excepción, atados a normas de transparencias condicionadas por el poder y/o gobierno central provincial y/o nacional, sin tener una mirada institucional de las realidades locales.-

Es así que la inmensa mayoría de municipios, al no tener su carta orgánica, es decir no darse sus respectivas normas de formas y organización del gobierno local, que en algunos casos como ser nuestra provincia del Chaco³¹, expresamente la constitución provincial no lo permite a los municipios de segunda y tercera categoría, utilizan supletoriamente la legislación provincial y/o nacional, lo cual es claramente de gravedad institucional en desmedro de los interés colectivos.-

Estas particularidades serán analizadas a continuación en el ítem Legislación Provincial- Chaco.-

4.1 Legislación Nacional

En 1992 con la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera³², Argentina comenzó a implementar un sistema presupuestario nacional.-

³⁰ INAP- Instituto Nacional de la Administración Pública. Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Locas – Segunda Edición. Mónica Silvana Iturburu. INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigaciones.-

³¹ Constitución de la Provincia del Chaco – Sección VII - Régimen municipal.-

³² <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm> consultado: 12/12/2014-

Dicha norma crea la Auditoría General de la Nación (SIGEN), organismo estatal que tiene a su cargo el control interno de fiscalización, la cual releva al Tribunal de Cuentas de la Nación.

En el ámbito nacional es ejercido por la Auditoría General de la Nación, creada por Ley 24.156, en reemplazo del histórico Tribunal de Cuentas de la Nación.-

En las provincias hay diversidad en los sistemas de control, dependiendo de las legislaciones locales. Por ejemplo en la Provincia del Chaco, el Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de entidades privadas beneficiarias de aportes estatales (art. 178 de la Constitución Provincial).-

Sin embargo, la información generada por este sistema no se hallaba disponible para la sociedad.-

En 1999 se sancionó la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal³³, que sumada al Decreto del Poder Ejecutivo de Acceso a la Información Pública (1172/2003) y a la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal de 2004³⁴, esta batería de legislación viene a dar el marco normativo, en buena medida, en materia de transparencia de la información presupuestaria e instituyeron metas con la sociedad para facilitar el acceso a esa información.-

En 2004 se sancionó la Ley N° 25.917 denominada la Ley de Responsabilidad Fiscal, es la legislación más relevante en materia de transparencia presupuestaria nacional y subnacional.-

El objetivo primordial de la ley de responsabilidad fiscal es el logro de un presupuesto balanceado tanto a nivel nacional como provincial. De este modo, la LRF establece (y continúan vigentes) claras obligaciones a los gobiernos nacional y provinciales en materia de transparencia presupuestaria³⁵.-

³³ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm> consultado: 12/12/2014.-

³⁴ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm> consultado: 12/12/2014.-

³⁵ Transparencia presupuestaria provincial PROGRAMA DE POLÍTICA FISCAL ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Estefanía Casadei • Luciana Díaz Frers • Andrés Lajer Barón - Documento de Trabajo N°57 - Enero de 2011 Documento de Trabajo N°57 Enero de 2011 Pag 9 y ss.-

Así en su articulado esta legislación establece claras reglas tendientes a la transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía, lo que implica una fuerte consolidación de toda la información presupuestaria provincial.

Así por ejemplo, se establece que:

- Las leyes de presupuesto contendrán la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, tanto de organismos centralizados, descentralizados, fondos fiduciarios, entes autárquicos, institutos, empresas y sociedades del Estado del sector público no financiero.
- Plazo previsto para la presentación del presupuesto, que deberá ser antes del 30 de noviembre de cada año.-
- Publicación de cada provincia en su página web el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual, inclusive se detalla el tipo de acreedor de pago de la deuda pública.-
- Publicación de la información del nivel de ocupación del sector público en dos oportunidades distintas, uno al 31 de diciembre y el otro al 30 de junio de cada año, consignando totales de la planta de personal permanente y transitorio y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.

4.2 Legislación Provincial

Es importante marcar en forma general, que tanto en las provincias como en la nación existe una limitación motivada principalmente en el proceso de planificación de la gestión gubernamental, con ello me refiero a “*el presupuesto*”, a las etapas del mismo, en su etapa “financiera” como en su etapa de las “metas físicas”, en el cual se marcan las

deficiencias en las estructuras programáticas con el consecuente impacto en el ciclo presupuestario.-

Esta es la herramienta de mayor relevancia institucional de planificación gubernamental tanto en el contexto local como en el nacional, porque el presupuesto constituye un punto de partida necesario para la posterior rendición de cuentas, es el instrumento indispensable cuyo desempeño se busca evaluar.-

En tal marco, trataremos de señalar la relevancia que poseen los estándares normativos locales, en particular los que tiene que ver con la Provincia de Mendoza y del Chaco, tanto en su consideración como métodos alternativos en la prevención ante a las posibles irregularidades como por la necesidad de su estricta aplicación, básicamente un armoniosa correlación entre la ejecución financiera y la ejecución física.-

En materia provincial es importante señalar que en las mismas existen diversos sistemas de contralor, los cuales dependen directamente de la legislación local.-

Siguiendo el trabajo de Casadei, Díaz Frers y Andrés Lajer Barón, sostienen que: “Además de este marco normativo, existen cuatro instrumentos complementarios que deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluar las obligaciones contraídas en materia de transparencia presupuestaria:

- Constitución provincial.-
- Leyes provinciales de administración financiera (muchas de las

cuales fueron sancionadas luego de la Ley 24.156 de Administración Financiera de 1992, tomando a ésta como modelo).-

- Regulación provincial sobre acceso a la información.-
- Regulación relacionada a la adscripción provincial a la ley de

Responsabilidad Fiscal nacional.-”

4.2.1 Provincia del Chaco

La rendición anual de cuentas presenta los resultados de la gestión, la ejecución del Presupuesto, estaremos presentes ante un conjunto de informes, números e indicadores que muestran los gastos, ingresos, activos y pasivos del Estado a la fecha de cierre del ejercicio, cómo el gobierno local y los gobiernos municipales administraron los fondos públicos, es el instrumento clave para evaluar, año tras año, el cumplimiento de los planes previstos y la eficacia de la gestión gubernamental, debido a tanto el Presupuesto inicial como la rendición final son de dominio público, si bien en la nación lo hace el congreso nacional en la provincia lo hace el Tribunal de Cuentas.-

4.2.1.1 Régimen de Rendición de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es el órgano de control constitucional tanto para el ámbito público provincial y municipal y en el ámbito de sujetos de derecho privados beneficiarios de aportes estatales.-

“Art. 178. - *El Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de entidades privadas beneficiarias de aportes estatales.*

Serán sus atribuciones:

1. De control, asesoramiento e información:

a) Controlar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos y la gestión de fondos nacionales o internacionales ingresados a los entes que fiscaliza.

b) Inspeccionar las dependencias de los entes; controlar las administraciones, los patrimonios, las operatorias y las gestiones en sus diferentes aspectos.

c) Efectuar investigaciones a pedido de la Legislatura.

d) Fiscalizar la cuenta general del ejercicio e Informar al Poder Legislativo al respecto.

e) Asesorar, emitir informes y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para prevenir y corregir cualquier irregularidad.

f) Controlar el cumplimiento de la participación impositiva de los municipios prevista en el art. 62 de esta Constitución.

2. Jurisdiccionales:

a) Aprobar o desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos de cada ente.-

b) Tramitar y decidir en los juicios de cuentas y administrativos de responsabilidad.”

La ley orgánica garantizará la independencia y autonomía funcional; la facultad de designar y remover su personal y la de proyectar su propio presupuesto. (Art. 178 de la Constitución Provincial).³⁶

El Control Externo hace referencia a la independencia y autonomía del Tribunal de Cuentas de la provincia del chaco, tanto en lo funcional como en lo presupuestario, lo cual es un precepto de raigambre constitucional.-

En el año 1995 por medio de la Ley Provincial N° 4.159 “Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”, se estableció el nuevo régimen del Tribunal de Cuentas que en la actualidad se encuentra vigente³⁷.-

En el año 2003, la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, dictó la Resolución 40/03, Normas Sobre Rendiciones De Cuentas, la cual establece los procedimientos a los sujetos obligados a rendir cuentas³⁸.-

En concomitancia con los antes mencionado se encuentran vigentes la ley Provincial N° 4990/01 “Ley De Obras Publicas”, que establece las potestades de control de las Obras Públicas por parte del Organismo de Control Externo del Estado en la Provincia del Chaco, Ley Provincial N° 4713 “Régimen De Compras Y Contratación Provincial” y la Ley Provincial N° 4787 “Administración Financiera Sector Publico Provincial”, que en su articulado establece la organización y el funcionamiento de la administración financiera del

³⁶ Constitución de la Provincia del Chaco. SECCION VI - Organismos de control - CAPITULO II - Organismo de control externo - Tribunal de Cuentas.-

³⁷ https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislatura.chaco.gov.ar%2FInformacionLegislativa%2Fdatos%2Ftextos%2Fword%2F00025549.DOC&ei=xS4cVfW8BNPfsASBtYCIDg&usq=AFOjCNHREdhkH_25J8kbO4uk_Xqh9hbZzw&sig2=5oCz0RQHNIUxZ5KGw0qKg&bvm=bv.89744112.d.cGU

³⁸ https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Flegislatura.chaco.gov.ar%2FInformacionLegislativa%2Fdatos%2Ftextos%2Fword%2F00062623.doc&ei=xS4cVfW8BNPfsASBtYCIDg&usq=AFOjCNHDj_tw9ctInq0iz4L9Ybi6ranrgw&sig2=SWZ320Dn_D0gw4qyEgLrBw&bvm=bv.89744112.d.cGU

sector público de la Provincia del Chaco y serán de aplicación en materia de control interno y control externo de dicho .-

Se encuentran vigentes también las *Resoluciones N° 14/96 “Reglamento para Municipios”* (de contabilidad y Administración Financiera), *N° 40/03 “Normas sobre Rendiciones de Cuentas”* (Sector Público Provincial), siguiendo los lineamientos normados por la *Res. N° 17/97 “Normas de Control de Obras Públicas”* del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, *Resolución 08/97 “Sistema de Control del Tribunal de Cuentas”* de la Provincia del Chaco, *Resolución 28/00 “Régimen de Sumarios y Normas de Procedimiento aplicables al área Juicio Administrativo de Responsabilidad”*.-

También existen dos órganos de control interno los cuales son la *Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco* y la *Contaduría General de la Provincia del Chaco*, los cuales no están bajo análisis en este trabajo.-

“Art. 172. - *El fiscal de Estado tendrá a su cargo la defensa del patrimonio de la Provincia, el control de legalidad administrativa del Estado y será parte legítima en todos los juicios donde se controviertan intereses o bienes del Estado Provincial.*

*Tendrá autonomía funcional y presupuestaria y la ley determinará los casos y formas en que habrá de ejercer sus funciones.”*³⁹

“Art. 175... *El contador general ejercerá el control interno y el registra la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincia. Efectuará el control preventivo de los libramientos de órdenes de pago con autorización originada en la*

³⁹ Constitución de la Provincia del Chaco. SECCION VI - Organismos de control CAPITULO I - Organismo de control interno. Art. 172.-

ley general de presupuesto o las leyes que sancionen gastos; preparará e informará a la Cámara de Diputados sobre la cuenta general del ejercicio.”⁴⁰

4.2.1.2 Régimen Municipal

Descrito esto y del análisis de la legislación vigente, surge una cuestión a analizar en la Provincia del Chaco, que no contribuye a la transparencia presupuestaria y el fortalecimiento institucional.-

Es el caso del Régimen Municipal, su organización y sus atribuciones, las cuales han sufrido un grave cercenamiento en sus autonomías y una discriminación del tipo positiva, el cual me detendré a exponer.-

Al respecto, en la Sección VII, de la Constitución del Chaco, se establece el régimen municipal, disponiendo en su art. 183 tres categorías de municipios, atendiendo solamente a una cuestión demográfica, tal reza el artículo que a continuación lo transcribo:

“Art. 183. - Habrá tres categorías de municipios. Primera categoría: Centros de población de más de veinte mil habitantes. Segunda categoría: Centros de población de más de cinco mil hasta veinte mil habitantes. Tercera categoría: Centros de población de hasta cinco mil habitantes.

Los censos de población nacional o provincial, legalmente aprobados, determinarán la categoría de cada Municipio. La ley deberá recategorizar los mismos, obligatoriamente, dentro del año posterior a cada censo poblacional.”

⁴⁰ Constitución de la Provincia del Chaco. SECCION VI - Organismos de control CAPITULO I - Organismo de control interno. Art. 175 Parf. Segundo.-

Así mismo en el artículo 185, 1er párrafo de la C.P. del Chaco, autoriza a los municipios de Primera categoría, que en la actualidad son once (Barranqueras, Charata, Fontana, General San Martín, Juan José Castelli, Las Breñas, Machagai, Pcia Roque Sáenz Peña, Quitilipi, Resistencia y Villa Ángela) a dictar sus propias cartas orgánicas, omitiendo a los de segunda y tercera categoría sin dar mayores explicaciones jurídicas al respecto, tal reza el artículo que a continuación se transcribe:

“Art. 185. - Los municipios de primera categoría podrán dictarse sus cartas orgánicas municipales, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución...”

Es de advertir que en la provincia del chaco se ha dictado la Ley Provincial N° 4233/95 denominada “La Ley Orgánica De Municipios” la cual establece que regirá en: a) en los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica; y b) en los municipios que no hayan dictado su carta orgánica, estando facultados para hacerlo. (Art. 1).-

“Artículo 1.- La presente ley regirá: a) en los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica; y b) en los municipios que no hayan dictado su carta orgánica, estando facultados para hacerlo.”

Es importante señalar lo sugestivo de esta reglamentación, atento que inmediatamente después de “imponer” un régimen municipal ratifica a continuación la autonomía municipal consagrada en el art 182 de la C.P. del Chaco, dotándolo de “un régimen autónomo de carácter técnico administrativo y funcional que convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial”, hecho realmente contradictorio y violatorio de la autonomía municipal tan mentada.-

“Artículo 3.- La autonomía municipal establecida en el artículo 182 de la constitución provincial 1957-1994, significa instaurar un gobierno municipal dotado esencialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de la organización y administración de los servicios locales; conformando un régimen autónomo de carácter técnico administrativo y funcional que convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial”.-

Esta norma y el artículo 185 de la C.P. es claramente violatoria de la autonomía municipal, siempre y cuando que la autonomía municipal se entendida como la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material.-

En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas, entre ellos su propio régimen de rendición de los fondos públicos.-

Esta situación desnuda que no existe paralelismo entre las ramas ejecutivas del gobierno provincial y municipal, desde el momento que la intendencias de 2da y 3ra categoría no pueden dictarse sus propias normas administrativas, entre ellas la del tema que nos ocupa y se ven obligados a observar un régimen impuesto desde el poder central.-

Sin embargo, las razones que concurren para facultar a los municipios de primera de dictar sus propias cartas orgánicas son las mismas que deberían permitir a los demás y eso no ocurre, lo que genera un claro detrimento en la transparencia de las instituciones municipales.-



Por ello como un primer y gran paso se debería o modificar la Ley Orgánica de Municipios, Ley Provincial N° 4233 reconociéndole el derecho a los municipios, sin distinguir su categoría, de dictar sus propias Cartas Orgánicas o lo que es más dificultoso, desde el punto de vista legislativo y/o político modificar la Constitución Provincial, en la medida de lo ante expuesto.-

Argumentos como este constituyen un fortalecimiento del Estado de Derecho y de todo el pensamiento político y filosófico, que por razones que desconozco se han omitido, en los cuales reposan las bases jurídico-políticas de la sociedad en que vivimos.-

Es una obviedad comprender el carácter conservador y pro status quo que tiene la defensa de una posición pro cercenamiento de las autonomías municipales.-

Es importante tener presente que la forma republicana de gobierno se encuentra nutrido de los caracteres que hacen a la república, así se aporta al sistema una serie de requisitos invaluable, los cuales son caracteres esenciales de la República, por ejemplo: Soberanía popular, División de poderes, renovación periódica de los gobernantes, responsabilidad de los Gobernantes, Publicidad de los Actos de gobierno, igualdad ante la ley.-

Es así que con esta legislación vigente se prohíbe a los municipios a tener su propio orden político-administrativo, el cual implica la potestad de poder escoger su forma de administración y posterior rendición de los recursos del gobierno local, con distintos sistemas en el cual se involucre mayor o menor participación ciudadana.-

Es importante tener presente que en los niveles de gobierno local es donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de sus habitantes.-

Es allí donde con mayor eficiencia se pueden desarrollar las acciones tendientes a resolver los problemas de los habitantes, porque es en los ámbitos locales donde más eficazmente pueden realizarse los controles y porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo.-

Así en la Provincia de Chubut, existen tres municipios (Comodoro Rivadavia, Trelew y Puerto Madryn) que cuentan con carta orgánica propia y en los cuales se ordena la creación de un Tribunal de Cuentas municipal, distinguiéndose el municipio de Comodoro Rivadavia, donde el Tribunal de Cuentas municipal es de carácter electivo.-

En síntesis, lo que se reclama es el derecho que el Estado Municipal tiene de darse sus propias instituciones y no gobernar por vía supletoria con legislación “prestada”, lo cual amerita una revisión legislativa inmediata al respecto.-

4.2.2 Provincia de Mendoza

4.2.2.1 Régimen de Rendición de Cuentas

La provincia de Mendoza lo tiene previsto en su Constitución Provincial, en el Capítulo V denominado “Del Tribunal De Cuentas De La Administración Pública”, el cual es uno de los órganos extrapoder.-

Así en su artículo Art. 181 se establece el sistema de rendición de cuentas: Art. 181 - *“Habrá un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la Provincia y con poder*

bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia.”

El Art. 182 establece el ámbito de aplicación: Art. 182 – *“Todos los poderes públicos, las municipalidades y cuantos empleados y personas administren caudales de la Provincia u otras corporaciones, estarán obligados a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros que hubieran invertido o percibido, para su aprobación o desaprobarción, debiendo el tribunal pronunciarse sobre ellas en el término de un año desde su presentación, so pena de quedar de hecho aprobadas, sin perjuicio de la responsabilidad de aquél.*

Sus fallos serán sólo susceptibles de los recursos que esta Constitución y las leyes establezcan para ante la Suprema Corte de la Provincia”.-

Además el régimen se encuentra reglamentado por la ley N° 1003/32, con sus modificaciones complementarias, denominada “Ley Orgánica del Tribunal”, la cual determina sus atribuciones, funciones, procedimiento y forma de actuación.-

También se encuentra en vigencia la Ley N° 3186 de “Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial” y Ley 3799 “Ley de Contabilidad de la Provincia de Mendoza”.-

Así el art 46 de la ley 3799 establece: “... le rendirán al tribunal de cuentas de la provincia: Los municipios, La administración central de la provincia de Mendoza, Dirección General de Rentas, Organismos Descentralizados”.-

A través de la Ley Provincial N° 7314/04 y sus modificaciones, la provincia adhirió a la Ley Nacional N° 25.917 -Régimen de Responsabilidad Fiscal.-

También se encuentra vigente el Acuerdo N° 3.949/05 reglamentario de la ley N° 7.314, del cual surgen importantes características, por ejemplo se ha estandarizado la documentación a presentar, privilegiando la información digitalizada, importantes medidas de fortalecimiento y modernización institucional, a través de la incorporación de tecnologías.-⁴¹

⁴¹ Artículo 1, 3er Parf. ACUERDO N° 3.949 (Texto Ordenado por Acuerdo N° 4.559 de 21/02/2008).-

Es importante señalar que en el Art. 1 de la Ley 1003 se establece un elemento esencial en todo órgano que ejerce jurisdicción, el de autonomía (independencia funcional, con alcances y garantías similares al del Poder Judicial), sin la que el juzgamiento resultaba ilusorio y quedaba limitado a un simple trámite administrativo.-

Es importante señalar que el T.C. posee dos funciones una “La Función Jurisdiccional o Juicio de Cuentas” y otra “La Función de Fiscalización”, tema que será desarrollado en el Capítulo 4.-

Además del T.C. existen otros organismos de Control de la provincia de Mendoza, algunos con origen constitucional como la Fiscalía de Estado (Art. 177 C.P.) y otros encuentran su origen dentro de diferentes leyes Contaduría General de la Provincia (Ley 3799) el cual es un órgano de control interno de la administración central.-

Hay que señalar que tanto en la provincia del Chaco como en Mendoza, el sistema se basa en un control “*Ex Post Facto*” de legalidad sobre las operaciones realizadas de los caudales públicos.-

4.2.2.2 Régimen Municipal

A modo de preámbulo se debe señalar que el régimen constitucional de Mendoza no reconoce la autonomía de los municipios: “... La omisión de Mendoza constituye una clara decisión política de los legisladores de 1916 y subsiguientes, de desconocer la autonomía municipal, situación que debe ser evaluada teniendo en cuenta que el primer proyecto de constitución elaborado por Alberdi ya la contemplaba”⁴².-

⁴² Márquez y Zuccherino, 1996; Losa, 1992.

La provincia de Mendoza posee el régimen municipal previsto en la Sección VII. Capítulo Único. “Del Régimen Municipal” en su Constitución Provincial.-

Art. 197 – *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo...”*.-

El régimen municipal de la Provincia de Mendoza es de tipo "departamental". Esto significa que existe un sólo Municipio por unidad de división política.-

Cada Municipalidad tiene un territorio claramente definido y fijo y no existe ningún espacio geográfico excluido de la jurisdicción municipal. Este régimen rige también en unas pocas provincias argentinas (San Juan, La Rioja, Buenos Aires).⁴³

Es de advertir que Mendoza, no ha reformado su constitución para adecuarla a lo establecido en la materia por la reforma constitucional de 1994.-

Para octubre de 2014 un total de 20 provincias han reconocido en sus constituciones la autonomía municipal, restando Mendoza y Santa Fe que no han reformado sus constituciones después de 1994 y la de Buenos Aires que sí lo ha hecho pero no se adecuó al mandato de la Constitución Nacional.-

En cuanto a competencias, las municipalidades de Mendoza ejercen funciones delegadas que emanan de la Constitución Provincial (Art. 197 a 210) y de la Ley Orgánica Municipal N°1079 (y sus modificatorias). Es decir, no poseen competencias originarias, por lo que no pueden atender aquéllas que no les han sido acordadas. Por lo tanto, su grado de

⁴³ Fuente Pagina Web Municipalidad de Mendoza. <http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/municipio/gobierno-municipal/marco-legal>

autonomía es limitado en cuanto a lo jurídico, no cumpliéndose aún con el mandato de la Constitución Nacional reformada en 1994.⁴⁴

Existen 18 departamentos en la Provincia pero no se distinguen categorías entre ellos por lo que inicialmente a todos les corresponden las mismas competencias y responsabilidades.-

Además, todos participan de una Ley de Participación Municipal de recursos provinciales, con un sistema de distribución automático (Ley 6396 y modificatorias).-

De la Constitución Provincial, de la Ley Orgánica de Municipalidades 1079 y demás normativas vigentes, se deduce la reglamentación legal del régimen municipal Mendocino.-

De lo descripto se concluye que la provincia de Mendoza no distingue entre categorías de municipios, pero los mismos no se encuentran habilitados a dictar sus cartas orgánicas locales, esta última característica la comparte con nuestra provincia del Chaco.-

“...uno de los factores de diferenciación entre municipios es el derecho de ejercer el poder constituyente. Un municipio habilitado o competente para dictarse su carta orgánica o carta municipal es intrínsecamente distinto del municipio que no tiene ese derecho. Una vez cumplidos los requisitos que lo habilitan (cantidad de habitantes mínimos en la mayor parte de los casos) sólo resta la voluntad política de ejercer dicha atribución. El otro factor de diferenciación es el uso concreto de ese derecho, ya que recién allí se ejercita en plenitud la autonomía institucional. Al hacerlo, el marco normativo varía porque es la

⁴⁴Fuente Pagina Web Municipalidad de Mendoza. <http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/municipio/gobierno-municipal/marco-legal>



Carta Orgánica la norma que regula el funcionamiento municipal, en tanto la Ley Orgánica de las Municipalidades de cada provincia establece el marco regulatorio de los gobiernos locales que no la tienen. Bajo esta perspectiva, son muy escasas las constituciones que conciben una única identidad municipal y aún menos las que prescriben una única forma de gobierno local”.-⁴⁵

Con lo dicho surge a priori la necesidad de una reforma inmediata del régimen municipal de la provincia del Chaco y Mendoza con el objeto de dar a los gobiernos locales, sin distinción de categorías, la posibilidad de ejercer su derecho de darse su propia forma de administración y posterior rendición de cuentas, ello concebido como una herramienta de fortalecimiento institucional y participación ciudadana más eficiente, ya que la circunstancia de no estar facultados a hacer nos pone en presencia de un precepto de tipo absolutista, contrario al espíritu de la autonomía municipal.-

Así se concluye que de lo expuesto anteriormente surge que el régimen de “Tribunal de Cuentas” es el elegido como sistema de debida rendición de cuentas públicas en nuestro país.-

Pero teniendo en consideración que su basamento filosófico y político tienen origen en una institución colonial de más de 200 años de antigüedad, concebida con netos rasgos absolutistas, es inevitable pensar que el mismo sin una debida adecuación y/o aggiornamiento a las necesidades de una sociedad actual marcada por el permanente conflicto

⁴⁵ MUNICIPIOS ARGENTINOS - Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° edición) Mónica Silvana Iturburu I INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Dirección Nacional de Estudios y Documentación Dirección de Estudios e Investigaciones.-



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

y la lucha de clases, un estado burocrático moderno compelido en la coyuntura de la generación de recursos para afrontar tales conflictos; la evolución de la tecnológica; la modernización del estado y su correlativo fortalecimiento de las capacidades estatales a los fines de resolver conflictos y sin descuidar que nuestro país es una República democrática, federal y republicana, considero que en la mayoría de los casos el sistema de “Tribunal de Cuentas” pierde palmariamente su eficiencia y eficacia al momento del contralor social sobre el destino que le da el poder político de turno a los fondos públicos, dato que no es menor, ya que al no tener un vigoroso control en la administración y disposición de las cuentas públicas, aparece una consecuencia que distorsiona el bien común y en la cual perdemos todos; la corrupción.-



5. CAPACIDADES ESTATALES

De lo expuesto en el capítulo anterior podemos sostener sin controversia alguna que es el presupuesto, la herramienta por excelencia que posee la ciudadanía en general, para realizar un control efectivo en la rendición de los fondos públicos.-

Así el proceso presupuestario, desde su elaboración hasta su ejecución y su posterior aprobación, transita varias etapas en la cuales interactuarán diferentes estamentos del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y organismos constitucionales independientes de control.-

De este modo todos los organismos que integran la administración pública, deberán confeccionar y enviar a la oficina de presupuesto local sus proyecciones presupuestarias para que luego se elabore el proyecto de ley del presupuesto, el cual será enviado al poder legislativo actuante para su tratamiento y posterior aprobación.-

Cumplido el trámite legislativo y luego de su aprobación comienza la ejecución del presupuesto.-

Posteriormente inicia la etapa en la cual el Poder Ejecutivo deberá rendir cuentas de lo realizado el año anterior, de esta manera los organismos de control, deberán fiscalizar el accionar del mismo y aprobar o rechazar la rendición de cuentas del ejercicio contable correspondiente.-

Esta breve y apretada reseña indica, hasta para el ojo menos especializado que, durante el desarrollo de este proceso, el estado concebido como un todo, es el protagonista y

el principal responsable de proveer de las herramientas institucionales, burocráticas, administrativas, tecnológicas, recursos humanos calificados, procedimientos en los modelos de control, etc., es decir que debe contar con *capacidades estatales* dispuestas para poder cumplir en forma eficaz y eficientemente esta tarea esencial, para que de esta manera, los actuales estados burocráticos modernos puedan funcionar día a día y es aquí la razón de ser de este capítulo, en el cual desarrollaremos una revisión y reseña de los distintos autores sobre los conceptos, alcances, tipos de capacidades estatales, etc.-

Así este capítulo provee un contexto general, explorando cuestiones conceptuales, ofreciendo ejemplos de enfoques filosóficos sobre la materia en cuestión.-

5.1 Capacidades estatales conceptos y alcances

David Altman y Juan Pablo Luna, en su trabajo *El estado Latinoamericano en su Laberinto*⁴⁶, sostienen que “... *en la situación actual que enfrentan diversos países de América Latina los estados parecen ser crecientemente incapaces de cumplir algunas de sus funciones básicas.... Creemos que este patrón sugiere una falta de estatalidad o la presencia de una estatalidad superficial en la región*”; así mismo sostienen que “*parece necesario desarrollar instrumental teórico-conceptual, así como heurísticos y herramientas metodológicas que nos permitan aprehender más sistemáticamente la relación problemática*

⁴⁶ El Estado latinoamericano en su laberinto. David Altman y Juan Pablo Luna. Revista de ciencia política / volumen 32 / N° 3 / 2012 / Pág. 524.-

entre las características actuales de los estados latinoamericanos, sus posibles causas y sus efectos sobre distintos ámbitos de la vida social y política”. –

Respecto al concepto de capacidades estatales Hanson y Sigman (2011), sostiene que *“no existe todavía consenso acerca de qué es lo que asumimos cuando nos referimos y nos preguntamos sobre el Estado y su capacidad (o sobre la capacidad estatal para hacer qué)”*.-

Desafortunadamente nuestras conceptualizaciones respecto al Estado y la capacidad estatal siguen siendo ambiguas: existen tantas definiciones como investigadores intentando analizar sus problemáticas.⁴⁷

La literatura existente admite una clasificación en cuatro grandes líneas: los trabajos que identifican capacidad estatal con capacidad extractiva (Tilly, Levi, Oszlak, Cárdenas, Weller y Ziegler), los que identifican capacidad estatal con capacidad administrativa (Hanson, Sigman, Rauch y Evans, Skowronek), los que identifican capacidad estatal con la capacidad coercitiva (Weber), y los que identifican la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural (Mann, Weller y Ziegler, O’Donnell)⁴⁸.-

Al respecto de la definición de estado tenemos la clásica noción Weberiana: *“El Estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado [...] Estado es una relación de hombres que dominan los hombres”* (Weber, 2000: 83). En otras palabras, un Estado

⁴⁷ El Estado latinoamericano en su laberinto. David Altman y Juan Pablo Luna. Revista de ciencia política / volumen 32 / N° 3 / 2012 / 521 – 543.-

⁴⁸ Hanson y Sigman (2011) distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa.

“mantiene la pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física en la ejecución de su orden” (Warner, 1991: 9-10).-

Esta noción de casos concretos resulta problemática, como señalara O'Donnell (1993), el alcance del Estado es espacialmente irregular dentro de un territorio determinado (zonas azules, verdes y marrones). Cuando pensamos en el Estado como una entidad territorialmente homogénea, estamos evidentemente distorsionando la realidad. Las diferencias son marcadas entre regiones de un país (Antioquia, Cundinamarca en Colombia, Chihuahua, Nuevo León en México) en materia de presencia estatal; las diferencias también se observan a nivel de ciudades e incluso dentro de una misma ciudad.-

Oszlak identifica cuatro “atributos de estatalidad”: 1) La externalidad del poder, como el reconocimiento externo de la soberanía por parte de otros estados; 2) la institucionalización de la autoridad entendida como el monopolio de la coerción física legítima; 3) la diferenciación del control, como la capacidad de extraer recursos fiscales para implementar políticas públicas a través de un cuerpo especializado de funcionarios; y 4) la capacidad de reforzar la identidad nacional a través de la producción de símbolos que refuerzan el sentido de pertenencia (Oszlak 2006: 2).-

Este concepto pretende dar cuenta de la problemática de “las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopólico” (Ramos 2009: 237).-

Una alternativa posible a una definición típicamente Weberiana la provee Buzan (1991), para quien los estados, más allá de su base física y poblacional, deben poseer un componente mínimo de soberanía y tamaño. Pero al aplicar este tipo de criterio nos encontramos nuevamente con problemas de demarcación significativos. Por ejemplo, según el propio Buzan, ¿cómo tratar a los estados altamente penetrados como “Lesotho, Laos, Líbano y las islas Maldivas, para no mencionar ejemplos históricos como los clientes de los Estados Unidos en América Central, antes de 1960, y los satélites de la Unión Soviética en Europa Oriental, con anterioridad a 1989”? (Buzan, 1991: 68).-

Más recientemente se han popularizado las nociones de “estado fallido” (*failed state*) y “estado frágil” (*fragile state*). A modo de ejemplo, parece existir consenso en la política internacional y la comunidad de donantes en torno a la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de “Estados frágiles”, expresada en los Principios para la Intervención Estatal en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*).-

Según esta definición, “los estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y/o capacidad para cumplir con funciones básicas (necesarias) para la reducción de la pobreza, el desarrollo y la salvaguarda de la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones” (OECD, 2007; traducción de los autores).-

Este tipo de concepto promete al menos definir lo que Goertz (2005) denomina el “polo negativo” del concepto de Estado (lo que el Estado no es).-

Call (2011) sostiene que el concepto de Estado fallido o frágil se encuentra subteorizado.-

Soifer (2008) critica tal concepción al decir que la realidad de los estados se encuentra en una situación intermedia en el continuo entre estados consolidados y estados frágiles o fallidos, situación intermedia que caracteriza a la mayoría de los estados latinoamericanos contemporáneos.-

Soifer y Vom Hau (2008). Los estados con altas capacidades se encuentran en mejores condiciones de establecer el monopolio de la fuerza, hacer cumplir los contratos, controlar su población, regular las instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos” (Soifer and Hau, 2008: 220).-

Como controversia se cuestiona, ¿Cómo debe ser considerado el poder infraestructural del Estado? ¿Se trata de una condición necesaria para la capacidad estatal o se trata más bien de la consecuencia de las “capacidades del Estado”?.-

En este sentido, y como previene Mazzuca (en este número), trabajar con definiciones basadas en fines (en oposición a aquellas basadas en los medios que permiten alcanzar dichos fines) puede ser cuestionable.-

Según Mazzuca, estas definiciones corren el riesgo de volverse “vacías” o “infinitas”, en tanto no ha habido función alguna que haya sido realizada siempre por todos los estados y en todas partes.

Como señala Soifer (en este número), “debemos procurar evitar la asimilación de los estados mínimos de aquellos que son fundamentalmente débiles”. Así nos podemos

preguntar entonces si no es la ausencia de ciertos bienes públicos (alcantarillado, energía eléctrica, seguridad) una consecuencia de la incapacidad del Estado o, alternativamente, no es la causa de una política pública diseñada con otros objetivos.-

En este tipo de escenario no se trata ya de un problema de capacidad estatal, sino más bien, de uno de voluntad política.

La ausencia de voluntad política o, en términos clásicos, la falta de autonomía estatal para avanzar en la provisión de bienes públicos a ciertos sectores de la población se vuelve particularmente evidente en sociedades étnica o nacionalmente divididas (Peleg, 2007).-

Este tipo de definición debe resolver una controversia fundamental: ¿cuáles son las “funciones básicas” de un Estado? ¿Son aquellas que proveen el “mínimo social decente” (Nussbaum, 2000), o las que hacen posible lograr un grado mínimo de “integración social”? (Munck, 2007: 31).-

5.2 Tipos de capacidad estatal

5.2.1 El modelo burocrático-weberiano

Esta posición principalmente se caracteriza por los siguientes elementos: 1) Organización piramidal; 2) Legitimidad legal o procedimental y 3) Sistema de carrera.-

Así estas unidades de análisis, coinciden en lo que Weber denomino un Estado autónomo y aislado de los intereses particulares.-

El punto central Weberiana es impedir que el Estado sea maniatado por parte de los intereses particulares, esto asociado al concepto de autonomía del Estado.-

Respecto al primer componente *organización piramidal* presume que en un gobierno representativo la administración debe estar supeditada a las autoridades políticas democráticamente elegidas y no por los intereses particulares y/o privados.-

Así se instituye una cadena de mando, fundada en una estructura piramidal, donde los diferentes “aparatos” organizativos están diseñados y ordenados de forma tal que responden uno al otro de modo jerárquico y en forma piramidal, legitimándose la autoridad administrativa en la ley, la cual permite legitimarse a la autoridad política, a esto se refiere con la *legitimidad legal o procedimental*.-

Es el cuerpo jurídico por el cual se establecen los procedimientos, los cuáles son las bases sobre la cual la administración actúa, este punto genera cierta controversia ya que se considera un ingrediente de fuerte rigidez, inapropiado y que deviene en defensa del interés de los burócratas.-

Por último, el sistema de carrera constituye la forma de gestión de los recursos humanos en la estructura estatal.-

Narbondo y Ramos (2001) describen siete componentes del sistema de carrera de acuerdo a Prats y Catalá (1998): i) los funcionarios se nombran en base a exámenes competitivos; ii) existen restricciones a la movilidad arbitraria de los funcionarios (inamovilidad); iii) se garantiza la neutralidad política del staff administrativo, lo que requiere de la ausencia de criterios político partidarios para la selección y promoción del



personal; iv) existe un “cuerpo regulatorio independiente” encargado del cumplimiento de los puntos anteriores, por ejemplo una comisión u oficina del servicio civil; v) existe una estructura de cargos por grados establecida centralmente; vi) las retribuciones salariales se fijan de acuerdo a la estructura de cargos en congruencia con los grados correspondientes, con independencia de la productividad del trabajo efectivamente realizado; vii) el ingreso a la función pública es promovida por los grados más bajos, y existen impedimentos para el “ingreso lateral” en los escalafones superiores, a los que se accede a lo largo de la carrera y como consecuencia de la antigüedad y el mérito. Esta ingeniería organizacional y de gestión del modelo burocrático está asociada a garantizar el Estado de derecho, y en este sentido busca una articulación entre dos principios administrativos fundamentales: la neutralidad profesional del staff administrativo y su subordinación a la voluntad política (Narbondo y Ramos 2001: 147).-

Katz y Kahn señalan el excesivo racionalismo de la burocracia, que la organización burocrática es superracionalizada y no tiene en cuenta la naturaleza organizacional, ni las condiciones del ambiente. Es una concepción de la organización como un arreglo rígido y estático de órganos. Sus ventajas han sido exageradas. El sistema burocrático consigue sobrevivir y es eficiente sólo cuando: las tareas individuales exigen un mínimo de creatividad, las exigencias del ambiente sobre la organización son claras y sus implicaciones obvias, la información es redundante y puede ignorarse, la rapidez en la toma de decisiones y las circunstancias organizacionales se aproximan a las del sistema cerrado, con requisitos mínimos de cambios en el medio.-

5.2.2 La nueva gerencia pública (New Public Management)

Si bien el Modelo Burocrático-Weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de finales de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las referidas a la administración de lo local (Documento CLAD⁴⁹, 1999).

La NGP es la consecuencia de la crisis del Estado de bienestar keynesiano en los años 70, con su esplendor en Estados Unidos y el Reino Unido durante la década del 80.

García Delgado, 1997, sostiene que lo que antes había sido signo de la racionalidad moderna, el sometimiento de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, comienza a presentar deficiencias, demostrando no estar preparada para las situaciones inesperadas o especiales. Esta forma de operar explicita un fuerte principio jerárquico que conduce a eludir responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión al máximo nivel.-

El término Nueva Gerencia Pública (New Public Management - NPM) se ha hecho de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE, así como en el resto del mundo. El término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia - especialmente en conferencias internacionales - que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos.

⁴⁹ C.L.A.D. (1999) Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 13, Febrero, Caracas. <http://www.clad.org/>



Inclusive en la comunidad académica, no se ha llegado todavía a un acuerdo acerca de lo que significa el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. En todo caso, el término es también algo equívoco porque sus elementos no son tan nuevos, por lo cual ha sido acusado de vender “viejo vino en botellas nuevas”. Con la excepción de los Estados Unidos, la “gerencia pública” no fue un término utilizado hasta los años ochenta. Asimismo, las reformas en la gerencia pública se están adelantando en una amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes. El proceso de transformación de los países de Europa Central y Oriental es precisamente un ejemplo.⁵⁰

Niskanen (1980) apunta contra el Estado burocrático refiriéndose al dilema de agencia, donde al contrario de los efectos destacados por Weber en su desarrollo del modelo, la burocracia se convierte en el principal y el pueblo en agente.-

En este sentido, Derry Ormond y Elke Löffler (1999), sostienen que no se puede precisar un concepto de qué es la NGP, pero consideran que trae aparejado una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental, por lo cual se debería orientarse hacia un “abordaje amplio” que puede explicarse por el conjunto de desafíos globales confrontados por los países (década del 80) y que todavía sigue siendo ampliamente válido en la actualidad: limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados; búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas; manejo de la incorporación a un

⁵⁰ Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas. Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? Derry Ormond y Elke Löffler

mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible; Presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios; cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma; cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información; cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones.

Siguiendo a Ormond y Löffler, intentan clarificar los elementos que abarcan la NGP, dada la ambigüedad del término, así sostienen que hay dos clases de concepciones.-

Primero, una concepción restringida percibe a la Nueva Gerencia Pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas (Hood, 1991:5). Una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.-

Derry Ormond y Elke Löffler (1999), sostienen que gran parte de las críticas dirigidas al NPM aluden a su correspondencia con un paradigma claramente simplista, que se centra exclusivamente en la eficiencia (Por ejemplo, Kickert, 1997).-

Segundo, un punto de vista más amplio sobre el NPM, adoptaría un enfoque más pragmático, no viéndola desde una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan. Considerando que debido a

la globalización las presiones son similares en todos los países, sería de esperar que las respuestas a las mismas compartan ciertas características, y que en consecuencia converjan en alguna medida.

Sin embargo, debería enfatizarse que la convergencia no significa uniformidad. Inclusive si los temas de la reforma son convergentes, ello no implica que la implementación del NGP sea la misma en todos los países. Las diferencias entre uno y otro país pueden apreciarse como resultado de intereses políticos y de ideologías subyacentes al NGP (Pollitt, 1990).-

Esta definición amplia no impone un modelo apto para todas las circunstancias y hace que los principios del NGP sean más transferibles. Mientras que no haya un único mejor enfoque, cada gobierno orientado hacia la reforma tendrá que considerar en qué grado y cómo estos rasgos clave pueden ser incorporados en sus sistemas de gerencia pública.

Osborne y Gaebler (1992), sintetiza el modelo de la NGP acuerdo a los siguientes componentes: 1) Flexibilidad de la organización estatal; 2) legitimidad basada en la eficiencia económica; 3) centralidad del manager o gerente en la gestión de los recursos humanos.-

De un modo más específico, Hood (1991) propone los siguientes siete puntos característicos de la NGP: 1) gestión profesional con participación activa; 2) patrones e indicadores de desempeño claramente especificados; 3) mayor énfasis en los controles de producción; 4) introducción de la desagregación de las unidades del sector público; 5) introducción de la competencia entre unidades del sector público; 6) incorporación de pautas

de gerenciamiento típicas del sector privado; y 7) énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Thompson 2010: 101).-

El documento "Governance in Transition" (OCDE⁵¹, 1995:28) identifica los siguientes temas comunes a la reforma, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados: devolver autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y la elección; proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología de la información; mejorar la calidad de la regulación y fortalecer las funciones de gobierno en el centro.-

En gran medida, el modelo de la NGP es el antagónico al modelo burocrático. Distinto a una organización piramidal y rígida, la NGP propone una estructuración flexible de las unidades organizativas del Estado. La flexibilidad es vista como un criterio que facilita la adaptabilidad del Estado a la diversidad de contingencias en los distintos ámbitos de políticas. En este marco, se estimulan procesos de desconcentración y privatización de las unidades organizativas, y se promueve una especialización del Estado en las actividades definidas como sustantivas, delegándose o tercerizándose las no sustantivas, en el marco de una promoción del mercado y procesos de desestatización (Narbondo 2011; Ramos 2009).-

⁵¹ Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. <http://www.oecd.org/centrodemexico/paisesmiembros.htm>

5.2.3 Modelo de Redes

Con posterioridad a la década del '90, han surgido desarrollos de nuevas variantes de los sistemas de gestión pública, como consecuencias de las prácticas de las reformas administrativas basada en el NGP, y así distinguimos dos tipos: el modelo de redes y el modelo neo-weberiano.-

“...El concepto de redes (...) se refiere a una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación. Esta forma de conducción societal, caracterizada por la negociación entre actores autónomos, se produce especialmente en niveles micro y meso, tales como las regiones, ciudades, sectores industriales, culturales o sociales. Involucra a diversos tipos de actores tales como los sindicatos, empresas, ONG, gobiernos locales, autoridades representativas nacionales, locales y regionales, grupos comunitarios, etcétera (Hirst 2000)...”⁵²(Ramos 2009: 252).

El Estado, por lo tanto, deja de ocupar una posición de soberanía absoluta, ya que las formas de conducción y control se producen por vías indirectas de negociación (Hirst 2000; Rhodes 2000; Marsh 1998).

Básicamente el estado toma decisiones en conjunto con otros actores u organismos no estatales, es una posición eclética en parte el modelo de mercado y a la NGP.

Concretamente, se trata de que el Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos, traspasándola a organizaciones autónomas, que pueden ser

⁵² VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001 **La cuestión de la Governance : mercados, redes y capacidad estatal de conducción Pedro Narbondo y Conrado Ramos**

empresas privadas, ONG's, e incluso agencias estatales semi-autónomas. (Narbondo-Ramos 2001).-

El Estado no desaparece, pero queda reducido a un núcleo central encargado de las funciones de mantenimiento del orden público, regulación de las actividades económicas y sociales y garantizador de la provisión de servicios públicos esenciales, devolviendo la prestación, y en buena medida la elaboración de las políticas públicas, a una matriz público-privada articulada en redes constituidas en torno a la definición y prestación de políticas públicas. (Narbondo - Ramos 2001).-

Se critica que trae aparejado problemas de accountability y representatividad, problemas de eficiencia, problemas de conducción y coordinación de las políticas públicas.-

Esta especie de fragmentación vocacional del modelo de redes, hace que se le critique tanto por la pérdida de responsabilidad del Estado, en la medida que su responsabilidad es al menos difusa, como por razones de ineficiencia, derivada de los costos excesivos de coordinación y negociación (Ramos 2009).

5.2.4 Modelo neo-weberiano

El enfoque neweberiano se caracteriza por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996)

Narbondo, "...el modelo de reforma neweberiano es nuevo con respecto al modelo weberiano clásico por introducir procedimientos e incentivos para fomentar la

orientación por resultados y abrir mayores posibilidades de participación democrática en la conducción de y control de los servicios públicos (Pollit y Bouckaert 2004:99).

Pero sigue siendo weberiano porque mantiene la subordinación de todo el personal del aparato estatal a la autoridad jerárquica del personal político electo o por estos designados, y como contrapartida, para evitar clientelismo político, mantiene protecciones específicas para que la obediencia a la política se dé en el marco de la racionalidad legal y técnica...” (Narbondo 2011: 124).

En base a una revisión de las recomendaciones del NGP se promueve refundar el estado weberiano burocrático, esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión, llamado también el “big bang” paradigmático de los modelos de gestión (Felcman y Blutman, 2011: 43.)

Se incorpora los sistemas de gestión por resultados, (criterio de gestión típico de la NGP), en el modelo weberiano clásico, el criterio de control pasaba por el derecho administrativo, esto implica instrumentos de análisis ex - post de la gestión.-

La conclusión fundamental a la que llegan los neo-weberianos es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado.-

Ahora bien, el “*new weberian state*” se plantea como agenda renovadora de la burocracia, los siguientes puntos:

- Instalar valores compartidos que sean un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública,
- Tomar nota de los fenómenos de captura por parte de corporaciones –internas (sindicatos, colegios profesionales) y externas (empresas reguladas)- que se valen del formalismo para reproducir su poder, y
- Promover la participación ciudadana como espacio que contrapesa la tendencia hacia la tecnocracia. -⁵³

5.3 Calidad de la intervención del estado

Ana Castellani y Flavia Llanpart en su trabajo *Debates En Torno A La Calidad De La Intervención Estatal*⁵⁴, sostienen que existen cuatro grandes respuestas a la pregunta sobre el papel de la intervención estatal en el desarrollo:

a) aquellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que por ende, el Estado el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” económico; (En este grupo de trabajos se destacan las obras de Hirschman (1958), Myrdal (1957), Gerschenkron, (1962), Cardoso, y Faletto (1969), entre otras.)

⁵³ Aportes Para El Estado Y La Administración Gubernamental Año 18 - No 30 - Diciembre De 2012 Hoja De Ruta Sobre Reforma Y Modernización Del Estado: Repasando Algunos Términos Del Debate Gustavo Blutman y Horacio Cao. Pag.31.-

⁵⁴ Ana Castellani y Flavia Llanpart. Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177. *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577. Año 6, N° 9, Buenos Aires, junio de 2012. Dossier: “*Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica*”.

b) aquellas que suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el desarrollo (para ser estrictos con este paradigma, el crecimiento), ya que obtura los mecanismos mercantiles básicos; (Tributarios de esta mirada son los trabajos de Dornbusch y Edwards (1990), Friedman (1962), Grindle (1991) y Williamson (1990 y 1996)

c) las que consideran que la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales existentes, son cruciales para explicar el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo. (Las obras de Evans (1985, 1995 y 1996), Sikkink (1993) y Shapiro y Taylor (1991) se encuentran entre las más representativas de esta corriente).-

d) y finalmente, los que advierten sobre la importancia de analizar la relación entre el Estado y los empresarios para entender la persistencia del subdesarrollo. Los trabajos de Amdsen (1991 y 1992), Castellani (2009), Chibber (2002 y 2003), Nochteff (1994) y Schneider (1999) van en esa dirección.-

Así sostienen que “... los niveles de intervención estatal son diversos en cada experiencia histórica concreta: desde el mínimo establecimiento de las reglas del juego, hasta el máximo de la intervención en la producción de bienes y servicios varios...”

Así mismo intentan realizar un aporte respecto a ¿qué se entiende por calidad de la intervención estatal?-

De este modo, “la noción de calidad alude a dos dimensiones fuertemente imbricadas: una *dimensión interna*, vinculada a diversas capacidades y recursos; y una *dimensión externa*, que remite al grado de autonomía que tiene el Estado a la hora de



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

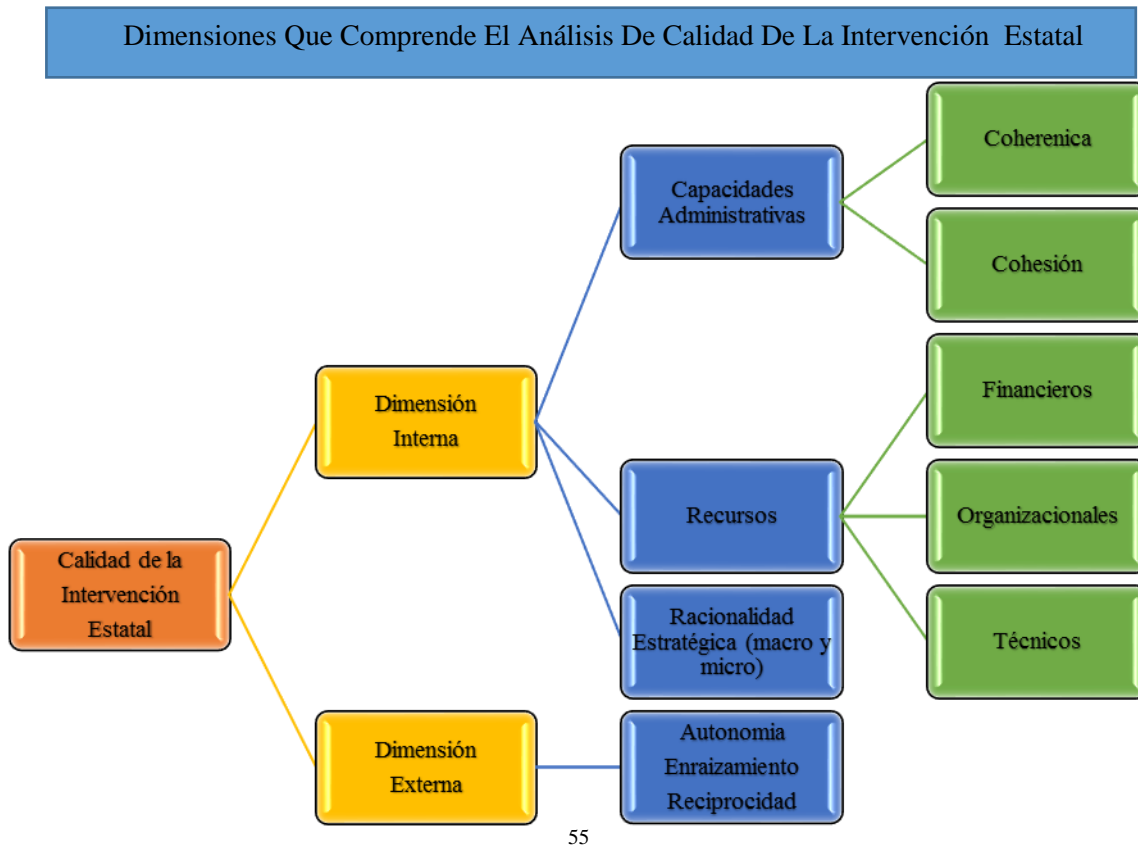
Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

formular, implementar y monitorear las políticas públicas y al tipo de vinculación que establece con los actores sociales, en particular, con los capitalistas”.-

Sostienen que esta estrecha vinculación es debido a que “...no alcanza con que haya voluntad política gubernamental de construir autonomía; es preciso que paralelamente se trabaje en la construcción de capacidades estatales que la sostengan”.-

Así mismo plantean un análisis e identificación de las distintas dimensiones de las capacidades estatales dividiéndolas en la *dimensión interna* (capacidades, recursos, racionalidad) como en la *dimensión externa* (autonomía, enraizamiento, disciplinamiento y reciprocidad).-



5.4 La dimensión externa de la calidad estatal

Esta concepción teórica de considerar al Estado como un actor clave en el desarrollo económico y social, lleva a que el concepto de *autonomía estatal* se erija como una categoría analítica central, diferenciando tres tipos de dimensiones la autonomía, enraizamiento y Disciplinamiento.-

⁵⁵ Ana Castellani y Flavia Llanpart. Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, Junio de 2012, pp. 155-177.-

Aquí el Estado se concibe como un complejo de instituciones diferenciadas, con finalidades y atributos disímiles. Si bien los aparatos estatales cuentan -como núcleo central- con organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas, las mismas presentan estructuras variables en los distintos países y momentos históricos (Skocpol, 1989).-

Ahora bien, para establecer el grado de autonomía a través de un estudio empírico es necesario identificar los modos de vinculación entre el Estado y los empresarios; con ese objetivo el neoinstitucionalismo ha construido tres categorías analíticas relevantes: *autonomía, enraizamiento y disciplinamiento*.-

Las primeras aproximaciones a esta problemática parten de una equiparación entre autonomía y aislamiento de los funcionarios públicos frente a los intereses de otros sectores sociales.-

De esta forma, el grado de autonomía estatal está dado por la capacidad del cuerpo de funcionarios estatales para definir con autonomía los objetivos oficiales, sobre todo cuando estos objetivos se oponen a los intereses de los sectores económicamente dominantes.-

Los indicadores que dan cuenta de dicha vinculación con los sectores económicos dominantes son básicamente tres: el origen de clase de los funcionarios, el perfil ideológico, y el grado y tipo de vinculación personal que mantienen con los empresarios.⁵⁶

⁵⁶ Sikkink y Skocpol son las autoras que sostienen esta equiparación entre autonomía y aislamiento. Viguera (1997) señala con acierto, que estas lecturas parten de una posición beligerante de cómo entender las posiciones que centralizan al Estado como actor de relevancia (posturas Estado céntricas). Ellas confunden la posibilidad del actuar autónomo, con la materialización real de dicha situación.

Evans cuestiona esta equiparación partiendo de una exhaustiva revisión de las diversas interpretaciones sobre la autonomía, ya que “una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude” pero las políticas desarrollistas de iniciativa privada exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige de mucha inteligencia, dinamismo, y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (Evans, 1996: 536).-

En definitiva, el enraizamiento, entendido como fluidos canales de diálogo e información entre funcionarios y actores económicos a través de canales formales o informales, permite la construcción de una relación de reciprocidad y búsqueda de consenso entre las partes, aumentando el grado de eficacia de las intervenciones públicas.

Esta perspectiva nos permite abordar la autonomía como la resultante de una forma de articulación entre los funcionarios estatales y los sectores económicos.

Sin embargo, presenta ciertas limitaciones al significar dicha articulación sólo en términos de consenso y elaboración de proyectos conjuntos. Dicho análisis puede ser enriquecido si conjugamos la autonomía enraizada con el concepto de *disciplinamiento* formulado por Amdsen (1992), entendido como un componente central de la *reciprocidad* en la relación Estado/empresarios.

Esta autora parte de considerar que la promoción estatal sólo es efectiva para procurar desarrollo si los funcionarios se aseguran que los empresarios hagan un uso productivo de los subsidios que reciben.

Para que exista una situación de reciprocidad es necesario que se cumplan varios pasos: que los funcionarios establezcan normas claras de desempeño para las empresas, que haya acceso confiable y preciso a la información que les permita evaluar si los acuerdos establecidos se cumplen o no, que tengan la capacidad de imponer sanciones o castigos a aquellos que se apartan de lo acordado, y que existan mecanismos de control social que permitan evaluar la conducta de los funcionarios para evitar situaciones de connivencia y/o hechos de corrupción.⁵⁷

Esta nueva aproximación pone en consideración un componente nodal de la autonomía del Estado: la capacidad de disciplinamiento que puede ejercer sobre el empresariado.

Sin embargo, tanto la autonomía enraizada como el disciplinamiento están orientados a pensar la articulación entre instituciones estatales y empresarios desde una visión centrada en el Estado... este tipo de interpretación debe ser conjugada con elementos que permitan abordar el otro extremo de la relación: los actores empresarios y sus formas de organización y acción.

Por lo tanto, el concepto de enraizamiento muestra dificultades de especificación empírica cuando se busca dar cuenta de graduaciones o distintas modalidades.

⁵⁷ Para Schneider la reciprocidad debe ser entendida como uno de los componentes de la autonomía enraizada. La diferencia se encuentra en que la reciprocidad es una relación unilateral, específica (reciprocidad dada por una política puntual sobre un actor puntual) y a corto plazo; mientras el concepto de autonomía busca dar cuenta de una relación bilateral de intercambio permanente (realimentación entre actores) en el largo plazo. Esta diferencia se debe a que en el caso de Evans es más importante analizar los canales institucionales formales e informales que dan marco a la relación entre empresas y Estado, y no el análisis específico del Estado con cierta empresa, grupo o fracción empresaria (Schneider, 1999: 52-56).

Es útil para catalogar casos extremos en los cuales no se vislumbra ningún tipo de relación entre Estado y empresarios (falta de enraizamiento) o donde esta relación existe y es fluida (Schneider 1999: 56).

Para Schneider la reciprocidad debe ser entendida como uno de los componentes de la autonomía enraizada. La diferencia se encuentra en que la reciprocidad es una relación unilateral, específica (reciprocidad dada por una política puntual sobre un actor puntual) y a corto plazo; mientras el concepto de autonomía busca dar cuenta de una relación bilateral de intercambio permanente (realimentación entre actores) en el largo plazo. Esta diferencia se debe a que en el caso de Evans es más importante analizar los canales institucionales formales e informales que dan marco a la relación entre empresas y Estado, y no el análisis específico del Estado con cierta empresa, grupo o fracción empresaria (Schneider, 1999: 52- 56).

5.5 La dimensión interna de la calidad estatal

Esta considera la calidad estatal en tres aspectos: capacidades, recursos y racionalidad estratégica.-

Castellani y Flavia Llanpart, sostiene que la corriente neoinstitucionalista ha elaborado conceptos respecto a la calidad administrativa. Desde esta perspectiva, el poder y la fortaleza de las instituciones estatales se encuentran relacionados, sobre todo, con las características internas de las mismas (Skocpol, 1989; Sikkin, 1993; Evans, 1996).

Estas capacidades son entendidas como las aptitudes administrativas que le permiten al Estado proseguir sus objetivos. Para evaluar las capacidades estatales, Sikkink (1993) propone considerar tres dimensiones: las tendencias organizativas, los procedimientos operativos y el talento intelectual de los burócratas.-

5.5.1 Capacidades. La coherencia y cohesión interna

Dentro de los mecanismos y recursos, se destacan como fundamentales aquellos que brindan eficiencia y racionalidad al aparato administrativo.

Según Sikkink, que un estado tenga mayor capacidad que otro no significa que tenga mayor magnitud: el tamaño del sector público es mucho menos importante que la calidad y la continuidad de las instituciones y del personal existente.

La diferencia más notoria entre el Estado brasileño y el argentino, radica en la índole de las estructuras organizativas de ambos países, las normas y los procedimientos que rigen la burocracia, y la capacidad técnica de los funcionarios (Sikkink 1993: 573).-

Esta recuperación de la burocracia tiene claras resonancias weberianas. La capacidad institucional de un Estado depende principalmente de la actuación del cuerpo de funcionarios. En tal sentido, un aparato administrativo dotado de funcionarios de carrera, que se orientan a partir de normas profesionales y procedimientos universales, brinda a la institución estatal mayores capacidades para lograr sus objetivos. Sikkink (1993)

La presencia o ausencia de esta serie de atributos da cuenta de dos características fundamentales de los aparatos administrativos fuertemente relacionadas: su grado de *coherencia administrativa* y su nivel de *cohesión interna*.

Evans construye una tipología de formas estatales teniendo en cuenta estas dimensiones: la coherencia administrativa y cohesión interna, y el grado de autonomía enraizada. (Evans 1996).-

La cohesión interna da cuenta de la existencia de una identidad corporativa por parte del funcionariado. Este *ethos* estatal -o espíritu de cuerpo- imprime un sesgo estatista a las preferencias al personal de las estructuras burocráticas.

Como pone de manifiesto Evans, la identidad de los funcionarios estatales puede ser reforzada por otro tipo de instituciones. Redes informales de honda raigambre histórica, organizaciones partidarias o militares, o las lealtades con instituciones educativas, pueden incrementar la cohesión y coherencia administrativa en vez de debilitarla, como sucede en el caso de redes conformadas por el parentesco (Evans, 1996: 546-547).-

El carácter eficaz de las acciones estatales depende también de la forma en que se combinen recursos económicos, informacionales y organizativos.

5.5.2 Recursos financieros y organizacionales

La cuantía, las fuentes de ingreso -vía impuestos, créditos, etc.-, el grado de flexibilidad de recaudación y empleo de los recursos económicos, pueden condicionar o exaltar la eficiencia estatal.



“Los estudios orientados a entrever las capacidades estatales deben dar cuenta a de estos aspectos. El análisis sobre los recursos económicos ofrece... la mejor idea general sobre la influencia directa o indirecta de que probablemente disponga un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse. Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dice más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediateamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado...” (Skocpol, 1989: 101).

Respecto a los *recursos organizativos*, algunos de los elementos de capacidad a considerar cuando se trata del análisis de la organización interna se refieren a la existencia de una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades, atendiendo a si toda la estructuración de relaciones se halla formalizada en manuales administrativos y de procedimientos. En tal sentido, se rescatan como posibles atributos la existencia de una clara distribución de tareas y responsabilidades en el universo de instituciones, que impida una superposición de funciones, por un lado, y la presencia de mecanismos de coordinación entre las distintas áreas u organismos competentes en una misma temática o problemática, por otro.

Para Oszlak (1984), es posible evaluar la adecuación de las estructuras burocráticas a la complejidad de la intervención estatal teniendo en cuenta tres indicadores: el grado de diferenciación estructural (nivel de desagregación de la estructura jerárquica), el grado de especialización funcional (nivel de especificidad técnica y división del trabajo entre las distintas unidades) y el grado de interdependencia (grado de unidad organizacional).

5.5.3 La racionalidad estratégica

Chibber (2002 y 2003) en su revisión crítica del pensamiento neoinstitutionalista, sostiene que la coordinación entre las diversas unidades administrativas debe ser tomada en cuenta como el factor principal que asegura la coherencia interna del Estado.

Por lo tanto, para cohesionar los aparatos es necesario otro tipo de racionalidad estratégica orientada a una finalidad. Desde este punto de vista, se rescata que las agencias estatales no deben ser solo coherentes en términos administrativos, sino también relacionadas entre sí a través de la persecución de una meta en común. Esta orquestación de objetivos e intervenciones estatales en función de un propósito más amplio, puede ser una función ejercida por una agencia nodal (Chibber 2002 y 2003).

Se piensa así la racionalidad estatal en dos niveles. Un nivel micro donde la racionalidad es la típica racionalidad burocrática Weberiana (que da cuenta de una racionalidad entre el funcionario y su cargo) y un segundo tipo de racionalidad, la estratégica, que se da en un nivel medio del aparato –relación inter agencias- guiada por la obtención de los lineamientos principales del plan económico.-

En este esquema, las capacidades, recursos y estrategias se conjugan para dar cuenta del funcionamiento interno del aparato estatal.-

Sin embargo, esto no es suficiente para abordar completamente el análisis de la intervención estatal. Acertadamente, Chibber advierte que un Estado fragmentado por



disputas entre agencias estatales también ofrece una situación apta para socavar la autonomía estatal, ya que puede incentivar el establecimiento de vinculaciones de tipo predatorias entre funcionarios y empresarios (2002 y 2006).

A modo de conclusión del presente capítulo y de la exposición de las numerosas definiciones y conceptos vertidos, en mi consideración la concepción de “Estado Fallido y Estado Frágil” es la que resultará conveniente, salvadas las críticas mediante, como herramienta metodológica para intentar dilucidar el objeto de estudio del presente trabajo (capítulo siguiente), todo ello en atención a que el mismo la utilizare sobre un solo área del estado, en este caso la rendición de cuentas de los fondos públicos y no a las problemáticas del estado en su conjunto.-

La presunción es que las capacidades estatales para afrontar las numerosas contrariedades que exigen la injerencia del Estado, se perciben coartadas por el proceso de configuración de herramientas de políticas públicas.-

Aventuro, que hasta se puede sospechar de un mantenimiento direccionado de la incapacidad estatal, al observar el papel marginal que juegan actores involucrados de turno a la hora de la formulación e implementación de políticas en el marco de la rendición de fondos públicos, generando un marco de opacidad estatal contra la transparencia que anhela a un Estado diáfano.-

Consiguientemente, la capacidad estatal se torna en un requerimiento “sine qua non” para una democracia representativa, fuerte, legítima y eficaz.-

4. MODELOS DE CONTROL EN CLAVE COMPARADA:

Los Casos de Chaco y Mendoza

Las provincias, a través de sus legislaturas y sus órganos de control, son los principales organismos de auditoría del sector público en un país.-

Como consecuencia de ello se entiende que el buen funcionamiento de las mismas, en el marco del control, es importante para asegurar que “los recursos se gasten bien”.-

Así una provincia eficaz, en términos de la administración de sus recursos, puede allanar el camino para el desarrollo local, al garantizar que los fondos públicos se están utilizando para las finalidades propuestas y que las metas y resultados convenidos están siendo logrados.-

Las provincias, a través de sus regímenes de control, son parte clave en la eficiencia del sistema de gestión financiera del sector público de un país, como consecuencia de ello se desprende “erga omnes” de que el gobierno está manipulando de modo apropiado los fondos públicos y ello conlleva a consolidar la confianza pública, lo cual es importante para el desarrollo y la generación de certezas en el mundo de la inversión privada, asimismo se robustece la seguridad institucional y jurídica de que se “está gastando y se está gastando bien”.-

El énfasis contemporáneo recae en que todo aquél que asume una responsabilidad debe rendir cuentas, pero decirlo no significa, sin embargo, que esto necesariamente suceda; en numerosas provincias Argentinas (Chaco, La Rioja, La Pampa y



Santa Cruz) los órganos de control no funcionan como deberían, es dable pensar que los sistemas de gestión, control y supervisión están privados de la autoridad, de las capacidades y de los recursos necesarios para realizar auditorías eficaces; por lo cual los mismos tienen entonces que ser más eficientes, tal como lo refleja el índice de transparencia presupuestaria provincial que se publica en Argentina desde el año 2010 a través del CIPPEC⁵⁸.-

Este capítulo explora y describe las estructuras de los órganos de control en las Provincias del Chaco y de Mendoza, dado que son gobiernos que en la materia se sitúan en extrañas distancias entre sí; además son ejemplos oportunos para ilustrar lo complejo entramado en la relaciones de control, como así también proveen al lector de algunas de las limitaciones bajo las que el sistema opera, las diferencias entre los regímenes de rendición de cuentas, los enfoques de la “operación control” a nivel local y también en lo relativo al establecimiento de un régimen de rendición de cuentas efectivo, así el presente estudio de casos contendrá algunos de los dilemas que enfrenta el proceso de rendir cuentas.-

6.1 El Caso Mendoza

Esta provincia ha liderado el ranking en tres de las cinco mediciones (2011-2013), por lo que se consolida como la jurisdicción más transparente del país en materia presupuestaria, así existe un número considerable de provincias que publican información presupuestaria desagregada y actualizada, por ello en el promedio general de las cinco

⁵⁸ <http://www.cippec.org/>

mediciones ubica a Mendoza en el primer lugar, seguida por Córdoba, San Juan y Entre Ríos (son las únicas provincias que obtuvieron más de 7 puntos en todas las mediciones).-

Pero Mendoza es un caso llamativo, según la CIPECC, ya que se había ubicado siempre entre los primeros puestos del índice pero en la medición de noviembre de 2013 la ubica en décimo lugar, con un puntaje de 7,75.-

La provincia disminuyó su puntaje debido a que gran parte de la información que publica tiene un rezago mayor a tres meses y además el presupuesto 2014 no se publicó información en tiempo y forma, ni elabora un presupuesto ciudadano.-

En 2015, la provincia se ubica últimos puestos obtuvo 3,75 puntos y quedando en el ranking en la ubicación N° 20, esto se debió a que el sitio web del Ministerio de Economía estuvo fuera de servicio durante el mes de diciembre del 2014, el cual fue reestablecido con un nuevo diseño web, pero la información publicada sigue siendo del año 2013, por lo cual, en función de la metodología del ITPP, obtuvo un puntaje nulo en la mayor parte de las variables relevadas.-

Mendoza realiza la publicación del mismo con una demora de dos meses, cumpliendo de este modo con el máximo rezago de tres meses en la publicación del gasto ejecutado, no así Chaco.-

El gasto ejecutado debería presentarse con un máximo rezago de tres meses. Sin embargo, en marzo de 2013 solo siete provincias cumplían con este requisito Mendoza (dos meses) a diferencia de nuestra provincia del Chaco que no realiza publicación alguna al respecto.-

Este gasto debe ser presentado con tres clasificaciones (como mínimo), por finalidad y función Mendoza aún no lo hace pero si por objeto y naturaleza económica.-

En cuanto a las transferencias desde los propios gobiernos provinciales a los municipios, se publican de manera detallada y actualizada esta información.-

6.1.1 Ley 7314 Disposiciones

Mediante la Ley Provincial N°7.314/04 la provincia se adhirió a Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial, con el objeto de establecer principios complementarios para lograr equilibrio presupuestario y crecimiento económico, determinar responsables y fijar sanciones por incumplimiento, ello se dio en el marco del Acuerdo N° 1 de Ejecución Inmediata de la Agenda de los Mendocinos del 22 de septiembre de 2003, el fuera suscripto por el Gobernador y Vicegobernador de la Provincia, Legisladores Nacionales por Mendoza, Presidentes del Partido Demócrata, Justicialista y de la Unión Cívica Radical, representantes de Cámaras e Instituciones Empresariales, Organizaciones de la Sociedad Civil y Entidades Profesionales. -

Esta ley le asigna la función como órgano de competencia al Tribunal de Cuentas de la Provincia, el Fiscal de Estado de la Provincia será el asesor natural del H. Tribunal de Cuentas, órgano extrapoder y con rango constitucional, con lo cual se garantiza un control independiente y no sujeto a los cambios políticos. Todo ello, sin perjuicio de las funciones y responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a dichos órganos.-

Este dato no es menor, ya que en todas las demás provincias o jurisdicciones, los controles de la LRF son realizados por organismos dependientes del Poder Ejecutivo, pero como crítica se plantea que se debería crear un órgano específico ya que el H.T.C. también es objeto de control de la mencionada norma, como lo veremos más adelante.-

Son responsables a los efectos de la presente ley: El titular del Poder Ejecutivo Provincial y todos los Ministros de su gabinete. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de la H. Cámara de Diputados y del H. Senado. Los Titulares de los Organismos Constitucionales, Descentralizados y de los Entes Autárquicos. Los Titulares de los Entes Reguladores y de las Empresas del Estado Provincial. Los Titulares de los Departamentos Ejecutivos de las Municipalidades y los Titulares de los organismos y entidades respecto de los cuales se hayan establecido obligaciones específicas en esta ley.-

6.1.2 _Ámbito de Aplicación

El ámbito de aplicación de esta ley es en todo el territorio provincial e incluye expresamente a los Municipios.-

Esto se logró mediante un consenso con el Foro de Intendentes en el cual acordaron estar incluidos en la Ley provincial mediante la firma un acta acuerdo que se entregó a la Legislatura Provincial, este acta se confecciono para no perder la autonomía municipal, y extiende la responsabilidad a los titulares de los Departamentos Ejecutivos, los



Secretarios de Hacienda, los Contadores Generales y los titulares del HCD en el ámbito de su jurisdicción municipal.-

Se exigen trimestralmente la publicación de Información Pública respecto a Ejecución presupuestaria, Planta personal, Stock deuda provincial, Deuda flotante, Informe morosidad, Impuesto municipales, Gasto tributario y Juicios en ejecución.-

Además de las exigencias de la LRF, se agregaron otro tipo de obligaciones, por ejemplo la de presentar la programación financiera trimestral a los 30 días de publicado el Presupuesto en el boletín oficial, en las ejecuciones trimestrales explicar desvíos con programación, elaborar presupuestos plurianuales, incluir en el presupuesto el gasto tributario y los subsidios a entregar.-

Es importante señalar que respecto al Fondo Anticíclico, se establece una limitación para su disposición, sólo podrá usarse para cubrir desequilibrios, no para convalidar aumento de gastos permanentes.-

Además se establecen sanciones personales para los funcionarios, en caso de incumplimiento, sin embargo, las mismas se consideran poco fuertes y de poca cuantía, lo cual no lograra incentivar a los supeditados a cumplir la ley.-

Es interesante tener presente que también se regulo ciertas restricciones en el marco de la finalización de los mandatos, incluye restricciones en años electorales para Intendente y Gobernador, a saber: no aumentar erogaciones corrientes permanentes durante los 2 últimos trimestres, excepto servicios especiales, no aumentar costo fiscal teórico durante los 3 últimos trimestres y no donar activos durante los últimos 3 trimestres, también establece

restricciones institucionales como por ejemplo no autorizar operatorias de crédito y prohibición de aumento planta de personal.-

6.1.3 Planificación Responsable

Respecto a la planificación presupuestaria la ley de adhesión establece un particular parámetro para que la elaboración de los Presupuestos del año 2006 y subsiguientes, se realizarán con una proyección mínima de tres (3) años.-

6.1.4 Transparencia y Gestión Pública

La adhesión a la LRF, no solo se limita a las disposiciones de la mencionada ley sino que además se ha profundizado el sistema fiscalizador, es una norma que contiene el espíritu de la LFR Nacional pero adopta la realidad económica e institucional de Mendoza; lo que resulta un avance y un carácter distintivo en razón que es la única Provincia que cuenta con una norma expresa en este sentido; a continuación citare algunas de las prácticas más novedosas al respecto.-

El Ministro de Hacienda de la Provincia y las Secretarías de Hacienda Municipales estarán obligados a dar a publicidad por medios electrónicos y a las Comisiones Legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras y Concejos Deliberantes respectivamente, un Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual, en caso de incumplimiento se hacen posibles de sanciones.-

Una vez finalizado cada trimestre el tribunal de cuentas presentara ante las comisiones de hacienda y presupuesto de ambas cámaras un informe de seguimiento y



evaluación del cumplimiento de la Ley, este informe es elaborado por el Ministro de Hacienda de la Provincia y las Secretarías de Hacienda Municipales, los cuales están obligados a dar a publicidad por medios electrónicos y a las Comisiones Legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras y Concejos deliberantes respectivamente, un informe de Ejecución Presupuestaria Mensual.-

El H.T.C. cumple con su función de fiscalización y envía en tiempo y forma la información, pero las devoluciones en informes, requerimientos o sugerencias al respecto de las comisiones no se generan.-

Tales informes (con idéntica metodología y plazo) son obligatorios tanto para los Poderes Legislativo y Judicial, los cuales deberán estar publicados en sus respectivas páginas web.-

También lo son para la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda, por ejemplo se le exige el detalle de la planta de personal y contratos de locación de servicios de la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales; a la Secretaría Administrativa Legal y Técnica de la Gobernación se le requiere un listado de las altas y bajas en contratos de locación de servicios ocurridas en el trimestre para la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales; y a la Dirección General de Escuelas las altas y bajas en contratos producidas en el trimestre, detallando la duración de cada contrato y el monto asignado a cada uno; entre otros.-

Finalizado cada trimestre el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza, a través de la Subsecretaría de Financiamiento, deberá presentar por escrito y en

soporte magnético ante el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras un informe de gestión que contenga entre otros datos:

- a) Impuestos Inmobiliario y Automotor, un ranking de los 100 principales contribuyentes morosos en cada municipio;
- b) Impuestos Inmobiliario y Automotor, un informe de morosidad por municipio;
- c) Impuesto a los Ingresos Brutos, un informe sobre grandes contribuyentes;
- d) Ranking de los cien principales trámites en ejecución en el tribunal administrativo fiscal.-

En la realidad de los hechos respecto la publicación de la información, puede afirmarse que la ley ha expuesto un exigua efectividad en el logro de los objetivos.-

A modo de conclusión, Mendoza lleva la delantera, con un régimen fiscalizador de vanguardia, como sugerencia es dable plantear que esta norma debe tener rango constitucional, ya que una ley puede ser modificada por otra ley, por ejemplo en el año 2008 se sancionó la Ley 7912, que permitió excepciones a la Ley 7314, lo cual está en contramano del espíritu de la misma.-

6.2 El Caso De Chaco

El CIPPEC, en su documento de Trabajo N°57 de Enero de 2011 de Transparencia presupuestaria provincial, realizó estudio de casos entre los cuales se

encontraba la provincia del Chaco, y en el cual se analiza el sistema presupuestario provincial haciendo hincapié en las virtudes y debilidades encontradas en cada etapa del muestreo.-

6.2.1 Cumplimiento De Plazos

En cuanto al cumplimiento de plazos dentro del proceso presupuestario, la provincia cumple con el plazo de presentación del presupuesto ante la Legislatura, pero no con el plazo para presentar la Cuenta General del Ejercicio.-

La principal *debilidad fue institucional*, y refiere al rol de las Legislaturas en el proceso presupuestario provincial. Sostienen que se debe a la carencia de capacidades técnicas.- (en la actualidad funciona la Oficina Legislativa de Presupuesto)

6.2.2 Presentación del Presupuesto ante la legislatura

Hace 15 años que es presentado en la fecha reglamentaria por el ejecutivo, el artículo 141 de la Constitución Provincial establece como fecha límite para la presentación el 30 de septiembre de cada año.-

Recientemente se ha creado la Oficina Legislativa de Presupuesto (OLEP), a través del proyecto de ley N° 3618/12, aprobado en el año 2013, que brinda asistencia técnica a los legisladores que se encargan de aprobar y controlar el presupuesto. Esta iniciativa podría replicarse a nivel nacional. De hecho, ya ingresaron numerosos proyectos al Congreso nacional que buscan avanzar en esta dirección.-

Pero el presupuesto no está clasificado por programas ni por finalidad y función. El Poder Legislativo, previo despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, debe tratarlo antes del 31 de diciembre de cada año.-

La etapa del proceso presupuestario en la cual los legisladores tienen mayor injerencia para plasmar sus observaciones e introducir modificaciones en el proyecto de presupuesto es al momento en que éste es tratado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto.-

6.2.3 Modificaciones al presupuesto

Son pocas las posibilidades reales de introducir *modificaciones al presupuesto* presentado por el Poder Ejecutivo, la legislatura posee atribuciones para modificar el presupuesto previo a su aprobación, pero dentro de ciertos límites: no se pueden realizar incrementos globales, no se pueden aumentar gastos ordinarios ni sueldos.-

Lo que sí puede cambiar son las partidas dentro del propio presupuesto de la Legislatura. También se le permite modificar el destino del resto de las partidas, aunque no es una práctica que realice con frecuencia.-

Con respecto a los pedidos de *aclaraciones sobre el proyecto* de presupuesto por parte de la Comisión de Presupuesto al Ejecutivo, en determinadas situaciones se requieren aclaraciones o la presencia del Ministro de Economía en las sesiones.-

Una práctica que sí resulta recurrente es la de compensar partidas menores dentro de cada jurisdicción, donde se asignan y reasignan partidas entre bienes y servicios, y transferencias. También puntualmente algunos programas pueden tener una asignación que finalmente no se efectiviza y se asigna el crédito a otros programas, ya sean erogaciones corrientes o erogaciones de capital.-

La legislatura también hace cambios en los montos de transferencias a municipios y dentro de su propio presupuesto. No se suelen hacer cambios en los presupuestos de obras y de programas provenientes de Nación.-

Respecto a las modificaciones que puede realizar el Ejecutivo, los artículos 52 a 56 de la Ley provincial 4.787, establecen que estas alteraciones sólo podrán aprobarse con ajuste a las siguientes restricciones: deberán tener carácter compensatorio dentro de la Jurisdicción o entidad; y no podrán incrementar las erogaciones corrientes disminuyendo erogaciones de capital. Se considerarán nulas las modificaciones que se aprueben sin ajuste a estas las disposiciones. Para incrementar el monto total del presupuesto, se debe mandar un proyecto de ley a la Legislatura, y esa práctica que se realiza una vez al año (generalmente hacia el final) para regularizar todas las modificaciones realizadas por el Ejecutivo.

Sin embargo al rol de la Legislatura en el proceso presupuestario, en mayor o menor medida, se resalta su relativa “debilidad” ante la actuación del Ejecutivo.-

6.2.4 Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

En las dos primeras mediciones realizadas se han detectado rezagos de la información mayores a ese lapso. En 2011, el último informe de ejecución publicado es trimestral, y contiene la información presupuestaria acumulada de enero a septiembre 2010 (tercer trimestre). En cuanto a ejercicios anteriores, la Contaduría de la provincia publica en su página web las ejecuciones de gastos y recursos del período 2003 – 2006, obviando 2007, 2008 y 2009.-

Respecto a la Cuenta General del Ejercicio, el artículo 118 de la ley 4.787 establece que el Tribunal de Cuentas debe analizar los aspectos legales y formales de la Cuenta General del Ejercicio, y remitirla a la Legislatura para su evaluación antes del 30 de junio de cada año.-

Sin embargo, este plazo no se cumple. La Cuenta se presenta entre 6 y 12 meses después de finalizado el Ejercicio. Generalmente posee escasas observaciones por parte del Tribunal de Cuentas y es aprobada con nulas observaciones por parte de la Legislatura. Además, no pudieron hallarse las Cuentas Generales del Ejercicio publicadas en ninguna página web gubernamental.-

6.2.5 Transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias

La provincia tiene una gran dependencia de las transferencias automáticas y no automáticas de Nación, éstas representan un porcentaje que oscilaron entre el 50 y 80% del presupuesto total de la provincia, en los periodos 2007 y 2011.- (esto puede deberse a la inequidad del sistema de coparticipación federal, que profundiza las desigualdades estructurales entre algunas provincias)

Los niveles de transparencia de las transferencias automáticas (principalmente coparticipación se realizan de manera regular y predecible,) son altos, pero no es lo mismo en materia de transferencias no automáticas, dado que los criterios para recibirlas y para ser utilizadas suelen ser más discrecionales.-

Estas transferencias están claramente especificadas en las leyes de presupuesto provinciales; sin embargo, algunas de esas leyes y sus correspondientes planillas anexas no se han podido encontrar (por ejemplo, las correspondientes a 2007).-

En el caso de que las transferencias sean mayores al nivel aprobado original, el Ejecutivo suele asignarlos a distintas finalidades, y a fin de año envía una ley a la Legislatura incorporando estos recursos al presupuesto provincial.-

El órgano encargado de controlar el cumplimiento del régimen de Coparticipación Federal es la Comisión Federal de Impuestos, emite resoluciones y normas generales destinadas a corregir inconsistencias, sin embargo, dichas resoluciones no poseen obligatoriedad para las partes, no siempre son acatadas por el gobierno nacional.-

El gobierno nacional transfiere fondos no automáticos a las provincias. En el caso de Chaco, representaban un porcentaje que variaron del 10% al 20% en el total del presupuesto provincial; al no ser fondos transferidos automáticamente, existen cuestiones “políticas” que favorecen su recepción por parte de determinados gobiernos provinciales.-

Dichas transferencias están claramente identificadas en el presupuesto provincial, sin embargo, es sumamente dificultoso hallar dicha información en las páginas web de los organismos oficiales del gobierno provincial.-

Algunas de estas transferencias poseen una asignación específica, no obstante, la mayoría de ellas son utilizadas con cierta discreción por parte del gobierno provincial.-

Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), por ejemplo, están destinados en teoría a financiar el déficit de las provincias, y por lo tanto se consideran dentro de cada presupuesto como Rentas Generales. El resto de los fondos suele estar afectado para la realización de obra pública.-

Dichos fondos se ingresan por decreto al presupuesto y al final del ejercicio el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley a la Legislatura para incorporar los recursos y los gastos ya realizados con los mismos.-

6.2.6 Transferencias a municipios

Respecto a las transferencias a municipios, en la provincia existe una Ley de Participación Municipal la cual instauro que la asignación de los recursos se efectúa

aplicando criterios objetivos de reparto. Esta ley establece un índice estable de coparticipación a municipios del 16% de los ingresos provinciales. Así, la provincia creó un sistema interno que posee dos fondos coparticipables, el Fondo de participación municipal (FPM), que está compuesto de 5 recursos: 2 de origen provincial (Impuesto a los sellos e IIBB) y 3 de origen nacional (Coparticipación Federal, Excedente del Conurbano Bonaerense y Monotributo). De este Fondo se detrae el 15,5% para los municipios. El restante 0,5% constituye el Fondo Solidario Municipal (FSM), que se le da sólo a 10 municipios (los más nuevos de la provincia y/o los que poseen menores capacidades de recaudación propia).-

Existen ocasiones en que el gobierno provincial, otorga a los municipios otro tipo de transferencias, aunque este reparto se realiza con criterios netamente políticos, además las publicaciones al respecto son escasas en cantidad y calidad de información.- (En general, en el país existe poca información acerca de las finanzas y datos fiscales municipales)

El trabajo concluye sosteniendo que las principales carencias no sólo se relacionan con la falta explícita de determinada información presupuestaria (por ejemplo: informes actualizados y detallados de deuda pública provincial), sino también con su organización.

Además resultó sumamente dificultoso hallar la información requerida en el Índice, dado que se encontraba dispersa en las páginas web de diversos organismos oficiales, y en varias ocasiones en formatos poco sencillos para ser reutilizados (por ejemplo: documentos escaneados, lo que dificulta la búsqueda de datos dentro del propio documento o el traslado de información hacia uno nuevo).-

Esto es consecuencia de que la provincia al adherirse a la LRF y respecto a la adhesión de los Municipios al mencionado Régimen de Responsabilidad Fiscal, no hace mención al respecto.-

A modos de conclusiones y según el CIPPEC, los niveles actuales de transparencia de la provincia dista de los ideales, si bien en la actualidad el índice evidencia una tendencia positiva hacia la apertura de las cuentas públicas, en enero de 2013 se ubicó en el último lugar del ranking con 1,65 puntos, esto era consecuencia de que gran parte de la información se publicaba en planillas escaneadas en muy baja calidad y por lo tanto eran ilegibles, así en marzo de 2013 la provincia modificó esas planillas y comenzó a publicar la información en formatos más adecuados para ser descargados y reutilizados, además esta provincia cumple con la presentación de su presupuesto anual, también ha publicado en debido tiempo el presupuesto plurianual con sus proyecciones 2012-2014 o 2013-2015, etc. por ello chaco aumento su resultado promedio casi dos puntos entre 2010 y 2013 en el ranking, estas mejoras sustanciales en la presentación de su información presupuestaria ha elevado su puntaje a 7,40 y ubicándose en el puesto número 13.-

Esta tendencia positiva se sigue manifestando en acciones tendientes a la transparencia, así en durante este año se ha aprobado la iniciativa legislativa, inédita e innovadora para la región, la Nación y Latinoamérica; así el gobernador de la provincia, Jorge Capitanich, promulgó en Junio de 2015 la Ley 7602/15.-

Dicha norma establece en el Chaco el Juicio de Residencia, la cual fue promovida a instancias del Poder Ejecutivo local, a través del mismo se instaura la obligación

legal de los funcionarios, una vez concluidos sus cargos, de rendir cuentas de sus actos a partir del cumplimiento de la presentación de la declaración jurada patrimonial, evaluación desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de objetivos y metas de políticas públicas, a cumplimentar en el plazo de 30 días hábiles desde su cese, en soporte papel e informático, debiendo constituir domicilio legal y electrónico en la Provincia, estableciendo además a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como órgano competente administrativo que sustanciara el procedimiento del Juicio de Residencia.-

El artículo primero reza: *“ La presente ley tiene por objeto instaurar el Juicio de Residencia a fin de que todo funcionario público, que se desempeñe en cargos, electivos o no, en forma temporal o permanente, remunerada u honoraria, una vez concluido su mandato o producida la cesación en sus funciones, estén sujetos a rendir cuentas de su gestión, del destino de los fondos asignados por presupuesto, de la evolución de su patrimonio personal, a cumplimentar con las declaraciones juradas de bienes personales y a la valoración pública de su desempeño, sin perjuicio de toda otra legislación vigente.”*⁵⁹

Artículo 9º: “La cámara de Diputados de la Provincia conformará una Comisión de Seguimiento Legislativo del Juicio de Residencia...”

Así mismo a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1197/15 se reglamentó dicha ley, la cual ya se encuentra en plena vigencia y será aplicada en breve atento el cambio de autoridades que acaecerá el 10 de diciembre del corriente, además en la mencionada

⁵⁹ <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/D.1611-15.pdf>

reglamentación en su artículo 1° establece la nómina de funcionarios que están alcanzados por la presente.-

El artículo 4 del mencionado decreto, establece que el informe consistirá en los Estados de Ejecución de Recursos y de Gastos confeccionados hasta la fecha de cese del funcionario, y por los ejercicios que se encuentren pendientes de rendición, además debe contener un detalle de los programas y subprogramas, formulados conforme a las políticas de gobierno aprobadas por el Poder, Ejecutivo y la red programática de jurisdicción/entidad de la que el funcionario es responsable. Para cada programa debe describirse las metas formuladas y el grado de cumplimiento de cada una, con la descripción de las acciones que se llevaron a cabo para su cumplimiento. Asimismo deberá contener la descripción de lo ejecutado en cada una de las "actividades comunes y centrales" que conforman la Jurisdicción/Entidad.⁶⁰

En el Artículo 5, se establece el procedimiento para realizar denuncias, así en caso de advertirse irregularidades se deben presentar las denuncias correspondientes dentro de sesenta (60) días corridos y será suficiente el interés simple sin necesidad de acreditar interés legítimo o derecho subjetivo. Se presentara por escrito debidamente firmado fijando domicilio legal y electrónico, consignando todos los datos personales, CIUT, razón social. No requiere patrocinio letrado.-

⁶⁰ <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/D.1997-15.pdf>

La denuncia deberá versar sobre hechos vinculados al estado de ejecución de los Recursos y Gastos que le fueran asignados por presupuesto; evolución y estado del patrimonio del funcionario; y el balance de gestión y cumplimiento de programas y metas.-

A modo de finalizar el presente capítulo se desprende que la transparencia presupuestaria tiene como objetivo lograr que las administraciones rindan cuentas por sus actuaciones y esto no es tarea sencilla y, por ello, la “transparencia” necesita de aliados que desarrollen un papel útil en la promoción de la independencia de los órganos de control, generando una colaboración más estrecha entre los interesados, fortalecer el rol de la legislaturas provinciales y profundizar en el desarrollo de herramientas para facilitar la participación de la población y fomentar una conciencia ciudadana de la importancia del rol de la sociedad en el control de las cuentas públicas.-

6.3 Puntos en común. Un mirada comparada de Chaco y Mendoza –

La estructura de “gobernanza” en un estado moderno burocrático, está compuesto de múltiples estamentos, lo cual reclama la cooperación y la coordinación entre ellos, como así también entre los distintos niveles de la administración dentro de cada uno de los mismos, esta cooperación debe llevar consigo un control íntegro y exhaustivo de los recursos económicos públicos incluyendo la apreciación de la conformidad de las operaciones con las normas aplicables y la evaluación en los resultados conseguidos.-



Así, través del estudio de casos de los actuales modelos de rendición de cuentas y fiscalización que están vigente tanto en Chaco como en Mendoza, se ha podido describir las características esenciales de los respectivos marcos de rendición de cuentas, de la correspondiente fiscalización para mejorar la misma y de los dispositivos previstos de rendición y fiscalización actualmente en vigor en los casos analizados, de los cual se desprende en cierta medida la determinación de los correspondientes desafíos que ello acarrea y asimismo se exponen los retos existentes y las respuestas ensayadas hasta la fecha en ambos caso, en particular para asegurar la transparencia, reforzar la vigilancia en el sector público y optimizar la supervisión económica y presupuestaria del mismo.-

Por ello el presente tiene como objetivo general analizar el control interno y caracterizar, de acuerdo a los modelos de gestión de ambas provincias, las herramientas burocráticas empleadas para lograr los objetivos presupuestarios generales de estas organizaciones, tratando de establecer los puntos comunes que ambos sistemas tienen en cuanto a los objetivos que persiguen, documentación a utilizar, metodología, responsabilidades, etc. indagando entre las analogías y antagonismos en los cánones de control interno para la realización de auditoría financiera establecidas por la LRF y demás normas de control interno del sector público; pretendiendo poner al desnudo las voluntades políticas dispuestas hacia el fortalecimiento de las capacidades estatales como complemento fundamentales a los fines del control social de las cuentas públicas.-

6.3.1 Puntos en común Mendoza-Chaco

a) Proyecciones Plurianuales

Al momento de la medición de 2013 y en la actualidad, ambas provincias han dispuesto en forma accesible sus proyecciones plurianuales 2012-2014 o 2013-2015.-

b) Stock De Deuda Provincial

Al respecto ni Chaco ni Mendoza cumplieron en tiempo y forma, la LRF establece la publicación del stock de deuda provincial, detallando el tipo de acreedor, con un rezago máximo de tres meses.-

c) Gasto Ejecutado

Ambas provincias publican el gasto ejecutado por objeto y por naturaleza económica. No así el gasto por finalidad y función, publicado por 18 de las 24 provincias, tampoco el gasto por programa.-

d) Nómina de Empleados:

Tanto Chaco como su par Mendoza, no cumple con este requisito exigido por la LRF, respecto de la publicación de la información del nivel de ocupación del sector público en dos oportunidades distintas, uno al 31 de diciembre y el otra al 30 de junio de cada año, consignando totales de la planta de personal permanente y transitorio y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.-

e) Presupuestos Participativos:

Otro rasgo que comparten las provincias en cuestión es que ninguna tiene previsto un procedimiento o mecanismos de participación ciudadana para incidir o tomar decisiones en los debates presupuestarios.-

f) Cuenta de Inversión

En la actualidad, ambas no cumplen con la una debida publicación de la cuenta de inversión local.- (A nivel Nación debe ser publicada dentro de los dos años posteriores al cierre del ejercicio fiscal evaluado en la actualidad se publica en la segunda mitad del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal).-⁶¹

g) Desvíos presupuestarios

Si bien una sola provincia lo hace, Santa Fe, tanto Chaco y Mendoza no publican los desvíos presupuestarios, donde se debería indicar la cuantía y los destinos de las variaciones del presupuesto original.-

⁶¹ El artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, establece la competencia del Honorable Congreso Nacional en el tratamiento de la Cuenta de Inversión, que eleva el PEN. El artículo 91 de la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, la elaboración es competencia de la Contaduría General de la Nación.-

7. CONCLUSIONES

Al iniciar esta investigación la preocupación principal estaba dada por las divergencias que existían y existen entre la provincia del Chaco y la de Mendoza, en la observación respecto del promedio de los datos existentes en el marco de la transparencia presupuestaria, lo cual desemboca por un lado en una conveniente rendición de cuentas en Mendoza y en el otro extremo la Provincia del Chaco con un sistema disfuncional al respecto.-

En este marco, el propósito de este trabajo fue intentar construir explicaciones que pretendan encontrar regularidades adentrándose en la lógica propia local de cada provincia y a su vez comprender los mecanismos que llevaban a un escenario particular con respecto a la administración de los fondos públicos, como son los estudiados aquí.-

Es importante señalar que esta es una problemática en la que concurren componentes institucionales constantes, así, durante el estudio se pudo dilucidar cuales son los mecanismos que poseen ambas provincias, en lo concerniente con la forma en que funciona el arreglo institucional de la rendición de cuentas, para lo cual se describió el mismo desde el punto de vista formal y se analizó también su comportamiento efectivo.-

Esto consintió una estimación de los recursos institucionales que ambas provincias tienen disponibles, arrojando resultados que son eminentemente cualitativos.-

Como consecuencia de este análisis, la rendición de cuentas en Chaco se caracteriza por tener áreas de déficit, lo cual conlleva a un desbalance que imposibilita que funcione eficaz y efectivamente la misma.-

Este desbalance está dado por el desacople existente entre las instituciones informales (la sociedad civil) y las formales (Poder Legislativo y Ejecutivo, Tribunal de Cuentas, Municipios, etc.), como por ejemplo los controles mutuos entre las diferentes ramas del poder público local, que en la praxis generan un cerco perjudicial entre los sectores significativos que hacen al eficiente funcionamiento del Estado, con un resultado final que se traduce en una rendición de cuentas disfuncional.-

Así resulta, que en Chaco no hay aparatos colectivos con la entidad y poder suficientes que permitan que los controles, existentes entre los diferentes actores del diseño institucional, puedan llevar a prevenir proceder que van en desmedro de la transparencia en el uso de los fondos públicos en ciertas áreas de la administración pública y de la política o que, si los hay, estos son ineficientes atento la falta de optimización de los mismos.-

En efecto, se pudo observar que la sociedad civil se halla privativamente “desempoderada” en lo que se refiere la participación y el control ciudadano frente a la temática estudiada.-

A modo de recapitulación, la explicación que se ha intentado dar se erigió en base a la evidencia que se tiene sobre el diseño institucional de rendición de cuentas en Mendoza y Chaco, esta última sigue un itinerario institucional al compás de la época colonial, en el cual

hay pocas reformas de fondo a las reglas de juego políticas, que se identifican por una muy baja rendición de cuentas, como se ha explicado oportunamente.-

En la década del '90, se inició una coyuntura crítica originada por la imitación de modelos internacionales exitosos, durante la misma tanto Argentina y casi toda las provincias del país, entre ellas Chaco y Mendoza, se sancionan nuevas Constituciones Políticas, en las que se adecúan las leyes y las organizaciones públicas y se introducen mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, hasta llegar al estándar mínimo exigido de rendición establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2004, la cual fue adherida por ambas provincias estudiadas, como hemos explicado en el capítulo correspondiente.-

En la actualidad, en Chaco, existe una tendencia a crear nuevos mecanismos que refuerzan la idea de rendición de cuentas (Ley de Juicio de Residencia, Oficina Legislativa de Presupuesto-OLEP, Ley N° 7677 DDJJ de Funcionarios de Carácter Público) sin embargo, persiste cierta debilidad en los mecanismos de “*accountability*” entendida como instrumentos para vigilar y controlar a los gobernantes de turno, por lo tanto estas reformas no producen consecuencias considerables, ya que el régimen existente posee limitaciones estructurales que generan desbalances gravitantes entre los principales actores gubernamentales en lo que respecta a su capacidad de rendir cuentas y su posterior contralor, caracterizándose principalmente por el déficit en los procesos para que se obtengan resultados efectivos en cuanto a esta, ya que permite un excesiva discrecionalidad.-



Maestría En Gobierno y Economía Política - Escuela de Gobierno
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Provincia del Chaco - Año 2015

Tesis de Maestría

En efecto, la cámara de diputados tiene el reto a superar de dotar a la sociedad civil de herramientas para fortalecer la transparencia y el control social de las cuentas públicas, se necesita solo corregir estas fallas que se han detectado en el arreglo institucional de rendición de cuentas, en particular de manera que se contrarreste el efecto del “discrecionalismo” en la disposición de los fondos públicos y en los mecanismos para su posterior contralor, a través de innovaciones en la leyes relacionadas con el equilibrio de poderes, el nombramiento de cargos de los organismos de control, en el aumento de la capacidad de sanción a los diferentes actores, etc. Como ha sucedido en gran medida en la Provincia de Mendoza, en la cual se ha cultivado grandes niveles de confianza ciudadana, estableciendo reglas que cuidan el bien común.-



Referencias Bibliográficas:

Ana Castellani y Flavia Llanpart. “Debates En Torno a la Calidad de la Intervención Estatal”. Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577.

Ackerman, J. *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial.* Banco Mundial, Washington D.C., 2003.-

Atchabahian, Adolfo. “Régimen Jurídico de la gestión y control en la hacienda pública”, segunda edición, (Buenos Aires. Depalma. 2004).-

ALONSO, G. “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo (2007).

Barea, J. (2004) “La necesidad de transparencia en la gestión pública”, I Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, Toledo, 21 abril 2004.-

Badeni, Gregorio “Instituciones de Derecho Constitucional”. Ad – Hoc. Buenos Aires, 1999. Tomo 2.-

Bidart Campos, Germán “Manual de la Constitución Reformada”. Ediar. Buenos Aires, 2000. Tomo III.-

Carlos Garriga, “La expansión de la visita castellana a Indias”, en XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Actas y Estudios, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1997.-



C.L.A.D. Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 13, Febrero, Caracas (1999).

Della Gaspera, Italo. “Mendoza y sus Municipios, Normas Contables Fundamentales.” (Córdoba, Triunfar, 2000).-

Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, tomo II, (Bs. As., Plus Ultra, 1997).-

David Altman y Juan Pablo Luna. “El Estado latinoamericano en su laberinto”. Revista de Ciencia Política - Volumen 32 - N° 3 - 2012 / 521 – 543.-

Ekmekdjian, Miguel Ángel “Tratado de Derecho Constitucional” Depalma. Buenos Aires, 1997. Tomo IV.-

Estefanía Casadei, Luciana Díaz Frers, Andrés Lajer Barón “Documento de Trabajo N°57” (Enero de 2011). Transparencia presupuestaria provincial. PROGRAMA DE POLÍTICA FISCAL ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO.-

Fernández Pirla, José María. “El Tribunal de Cuentas en España”, en FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987.-

Fernández Pirla, José María. “Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España”, en *Jurisdicción Patrimonial*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998.

García, Santiago Álvarez, *Diccionario de Economía Pública*, Editorial Del Economista. Madrid. España, 2010.-

García Delgado, Daniel Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión, en García Delgado (comp.): Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina, FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires (1997).-

Gilli, Juan José, *Diseño de Estructuras para la motivación y la excelencia*, Fundación Universidad a Distancia Hernandarias, Buenos Aires, 1992.-



Halliburton, Eduardo, Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 2006.-

Oszlak Oscar y Orellana Edgardo. “El Análisis De La Capacidad Institucional: Aplicación De La Metodología Sadci”, 1991.-

Oszlak, Oscar Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. En POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI. Buenos Aires, 2006.-

O’Donnell, Guillermo (1998), Accountability horizontal, Ágora, Buenos Aires.-

Peruzzotti, Enrique. Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.-

Pedro Narbondo y Conrado Ramos, La cuestión de la Governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001

Kathryn Sikkink and Leandro WolfsonSource. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina”. Un enfoque neoinstitucionalista”. Desarrollo Económico, Vol. 32, No. 128 (Jan. - Mar., 1993), pp. 543-574. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y SocialStable. URL: <http://www.jstor.org/stable/3467177>. -

Sagües, Néstor Pedro “Elementos de Derecho Constitucional” Editorial Astrea. Buenos Aires, 1997. Tomo 1.

Weber, Max. “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. México. 1922.-

Leyes Nacionales y Provinciales consultadas

Constitución de la Nación Argentina.



Constitución de la Provincia del Chaco.-

Constitución de la Provincia de Mendoza.-

Ley 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Ley 24.156: Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional.

Ley 25.152: Administración de los Recursos Públicos (Solvencia Fiscal).

Ley 11.672: Complementaria permanente del Presupuesto Nacional.

Ley 23.548: Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

Decreto 1172/2003: Acceso a la información Pública.

Decreto PEN 1731/2004: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Reglamentación.

Ley 4787: Ley de Administración Financiera. Provincia del Chaco.-

Provincia de Mendoza. Ley N° 3909 Ley de Procedimiento Administrativo.-

Provincia de Mendoza. Ley N° 1003 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.-

Provincia de Mendoza. Ley N° 3799 Ley de Contabilidad.

Páginas Web

-<http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp105/pag094.htm>-historia del control.-

-<http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp107/archivos/documento.->

-[http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/.](http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/)-

-<http://www.jstor.org/stable/3467177.->