

Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
Lic. En Ciencia Política.
Orientación en Administración y Planificación Pública.



**Tesina: El Sistema de Control Público de la Comuna de
Alcorta. Desafíos para una mejor gestión.**

Autor:

Ragazzini, Paula

R-0655/6

Director:

Lic. Spilere, Mauricio

Codirector:

Lic. Pandolfi, Lionel

Rosario, Mayo de 2017

El Control

"Es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder se inclina a abusar de él... y va hasta donde encuentra límites".

(Montesquieu, *L'esprit des Lois*, 1748, Cap. IV, Libro IX) funcionamiento

Palabras claves: Control, Control Público, Gestión, Estado, Gobierno, Ciudadano, Accountability, Comuna de Alcorta, Ley N° 2139 Orgánica de Comunas, Comisión Contralora de Cuentas, Órganos de Control Público, Reforma, Provincia de Santa Fe.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I..... | 3 |
| Problema..... | 4 |
| Objetivo General..... | 4 |
| Objetivo Específico | 4 |
| Hipótesis | 5 |
| Marco Teórico Conceptual..... | 8 |
| El Control en sus diferentes formas | 8 |
| El Sistema de Control | 11 |
| Marco Metodológico..... | 15 |
| Capítulo II..... | 18 |
| Marco Normativo | 19 |
| Organismos Nacionales de Control | 23 |
| Órgano de Control Interno (SiGeN)..... | 23 |
| Órgano de Control Externo (AGN) | 27 |
| La Cuenta de Inversión | 30 |
| Organismos Provinciales de Control | 32 |
| Órgano de control Interno (SiGeP)..... | 32 |
| Órgano de control Externo (Trib. De Ctas.) | 34 |
| Organismo comunal de Control | 36 |
| Comisión Controladora de Cuentas..... | 36 |
| Similitudes y diferencias entre los diferentes organismos de control | 38 |
| Capítulo III..... | 42 |
| Marco Institucional..... | 43 |
| La Organización | 43 |
| Conformación y funcionamiento de la Comisión Comunal..... | 49 |
| Conformación y funcionamiento de la Comisión Contralora de cuentas.. | 52 |

| | |
|---|-----------|
| Capítulo IV | 57 |
| Diagnóstico sobre la cultura organizacional..... | 58 |
| Nuevas formas de control social..... | 61 |
| | |
| Conclusión..... | 66 |
| | |
| Bibliografía | 75 |
| | |
| Anexo | 80 |

Introducción

Esta investigación está orientada al estudio del desarrollo y funcionamiento del sistema de control público del Estado, tomando como caso de análisis la comuna de Alcorta.

El trabajo se inicia con un Marco Teórico Conceptual que nos conecta con la temática del control público, dando cuenta del significado, formas y momentos que adquiere el control público en el Estado; la importancia del control en la gobernabilidad, en la sociedad, la responsabilidad de los funcionarios públicos de rendir cuentas a esta.

Analizaremos *él sistema* presente en la organización, comprendiendo el significado de este tomando de guía a Etkin como autor referente y de ese modo dar cuenta que la organización analizada, la Comuna de Alcorta, carece de un sistema propiamente dicho, predominando en ella un sistema deficiente, fisurado, donde las distintas áreas trabajan aisladamente, sin actividades comunes, sin vasos comunicantes, sin pautas, normas y procedimientos internos que lo coordinen, en fin, sin sistema.

Luego daremos paso al Marco Estratégico que explica las características de la investigación, la estrategia, los límites y los instrumentos de investigación que se tuvieron en cuenta para el desarrollo del análisis.

Un Marco Normativo que encauza en una comparación inevitable de las leyes que regulan el sistema de control público en los diferentes niveles de gobierno, Nacional, Provincial y Comunal.

Aquí trataremos, a partir del análisis de cada una de ellas, las dificultades y falencias que se presentan al momento de ponerlas en práctica, lo obsoleto de la Ley Orgánica de Comunas de la provincia de Santa Fe N° 2139 en cuanto a lo que al Control Público se refiere, las medidas no adoptadas y las propuestas truncas hechas por el Gobierno Nacional en la década de los 90 dentro del marco de reforma estatal, a provincias y municipios de todo el territorio Argentino.

En el Marco Institucional, describiremos las características sobresalientes de la organización, analizando su funcionamiento interno

como ser el de la Comisión Comunal y específicamente el caso que nos ocupa la Comisión Contralora de Cuentas, analizando su estructura, conformación, funcionamiento, carencias y deficiencias.

Un último apartado en el que analizaremos la cultura organizacional y las nuevas formas de control social. A que nos referimos cuando hablamos de cultura organizacional, lo que nos permite entender la psicología, las actitudes, experiencias, creencias y valores (personales y culturales) de una organización y su interacción con el ambiente externo.

Para esto se utilizará de guía la obra de Zygmunt Bauman “La Cultura en el mundo de la modernidad líquida.” Respecto a las nuevas formas de control social, nos meteremos en la importancia y avance de la accountability horizontal, vertical y la nueva “accountability social basándonos en libros de Guillermo O’donnell “*Disonancias*” y Catalina Smulovitz-Enrique Peruzzotti, “Controlando la Política”.

Como cierre, no podemos dejar de reflexionar acerca de lo visto y analizado formulando una conclusión con 2 (dos) escenarios posibles para una futura reestructuración, modernización y definitiva incorporación de un verdadero Sistema de Control Público en la Comuna de Alcorta.

Un primer escenario donde se propone la modificación de la Ley Orgánica de Comunas N° 2439 y otro escenario que sugiere la sanción de una Ley de Control Público Comunal.

Por último, entender que el control del Estado en consonancia con el cumplimiento de los deberes del funcionario público, haría posible gestiones con administraciones transparentes, eficientes, convirtiendo a la autoridad en ejercicio de poder en un sujeto responsable, garantía de los recursos que pertenecen a la sociedad.

Y para reflexionar una acepción de Oscar Oszlak sobre control público; “el control es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición, no solo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado [...].El control debería perder su connotación detectivesca y convertirse en un componente constitutivo de la cultura de la gestión pública.”¹

¹ Oscar Oszlak , EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA, Jornadas 2002, AGN, pág. 148

CAPÍTULO I

Problema: Funcionamiento y Desarrollo del Sistema de Control en la
Gestión Pública de la Comuna de Alcorta

Objetivos

Objetivo General

- Analizar el sistema de control Público de la Comuna de Alcorta, Provincia de Santa Fe.

Objetivos Específicos

- Comparar los marcos normativos y estructura de control en las tres jurisdicciones del Estado, Nación Provincia y Comuna.
- Identificar el/los organismos de control que actualmente posee la Comuna.

Hipótesis

La problemática del control público a nivel local en el caso bajo análisis, la Comuna de Alcorta, presenta grandes falencias que pueden estar asociadas a cuestiones institucionales de diseño estructural, a los alcances y competencia de los marcos normativos, a la falta de referencia o de experiencia respecto al funcionamiento de la Comisión Comunal.

La importancia de saber que “la rendición de cuentas constituye una herramienta fundamental como medio para garantizar que el ejercicio de las funciones públicas responda efectivamente a las demandas y necesidades de la ciudadanía. En toda democracia, los funcionarios públicos deben dar cuenta ante la sociedad por su comportamiento y desempeño, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan controlar y demandar rendición de cuentas a sus autoridades por las políticas públicas y por la administración de los bienes y programas públicos”.²

Esto forma parte del análisis sobre cómo se desarrolla y funciona nuestro sistema de control público, ¿se toma en cuenta la rendición de cuentas como herramienta que garantice la demandas de la ciudadanía? ¿Tiene interés la ciudadanía en saber en qué estados se encuentran las cuentas públicas?, todo esto, de alguna manera sirve entre otras cosas, para evaluar el desempeño del/los funcionario/s publico/s.

“Entre los mecanismos o instancias de control que existen en la actualidad, se encuentran la división de poderes, el establecimiento de organismos de control y la participación activa de la sociedad civil (control social).”³

El sistema de Control Público de la Comuna de Alcorta, como en el resto de las Comunas de la provincia de Santa Fe es ejercido por la Comisión Contralora de Cuentas. Así mismo, el órgano de Contralor se encuadra dentro de un marco normativo con competencias otorgadas por la

² Poder Ciudadano. El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil. Libro Nacional. archivo pdf. pág. 9.

³ Op. cit. pág. 9

Ley Orgánica de Comunas N° 2439 en sus artículos 70, 71, 72 y 73 (ver anexo).

Esta ley data del año 1935, con modificatoria en el año 1985, 1996, 2000, 2003 y 2007, donde solo se actualizaron algunos de sus artículos componentes (por ej: elaboración del presupuesto), no así los referentes al control público, conformación y competencias del órgano contralor de cuentas. Es decir que estamos ante una ley obsoleta y desactualizada en materia de control público.

Por lo tanto, en cuestiones que hacen al funcionamiento del sistema de control público en los gobiernos comunales estos hoy carecen de un marco normativo aggiornato a la reglamentación vigente y actualizada sobre la temática del control público a nivel Nacional como la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional N° 24.156 y Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 de la prov. de Santa Fe.

En segundo lugar, no se cumple con los procedimientos adecuados para lo cual fue instituido el órgano de contralor; el control que ejerce es esporádico y difuso en un ámbito donde tampoco se encuentra contenido debido a la ausencia de un sistema organizacional fuertemente instituido que imponga normas, cultura, estructura, lineamientos, etc, un ordenamiento del sector público para lograr posteriormente implementar un sistema integrado de control público y de gestión.

Por lo tanto, no solo estamos desprotegidos en la reglamentación debido a que la ley orgánica de Comunas es incompleta en lo que respecta a la regulación de responsabilidades y obligaciones del organismo de control, sino que la Comuna de Alcorta, como organismo público tampoco cuenta con recursos materiales, humanos ni tecnológicos para ejercer funciones de control, aun cuando la norma así lo habilitara.

El proceso de modernización que se viene gestando en la administración pública desde los años 90 crece a pasos agigantados, no en el caso que estamos tratando; la Comuna de Alcorta trabaja con un sistema DOS instalado a fines de los 80 el cual implica un impedimento en el avance de sistema de control público.

“La modernización no es un echo aislado, es un proceso: implica cambios, adaptaciones durante cierto periodo de tiempo, cuya extensión la determinan los objetivos planteados.

En ese proceso habrá que armonizar diversos aspectos:

1. Interés en todos los niveles del gobierno. El proceso de armonización y transformación tomado tiempo, entonces dependiendo de la amplitud de ese proceso largo, es importante que incluso haya un compromiso, un deseo de las autoridades, no solo del gobierno, de dar seguimiento a este proceso.

2. Información y comunicación. Es importante que haya un flujo de información de los niveles más bajos de la administración hacia el nivel superior.”⁴

O sea, no basta con que haya interés del gobierno, no basta con que la alta administración este interesada, es fundamental que todos los agentes involucrados marchen conjuntamente en este proceso y entiendan que todos van a ganar. Entonces, la participación del personal de nivel medio, la participación del personal más bajo, en fin, de toda la administración pública involucrada, es fundamental para el éxito de cualquier proceso de modernización

Así mismo, consideramos que uno de los primeros pasos a dar para volver más eficiente el sistema de control público en la Comuna de Alcorta es modificar la norma, preparar y capacitar personal para que puedan hacer uso de esa norma con recursos que así se lo permitan, sin estos requisitos no podemos desempeñar de manera eficaz y eficiente el control público.

⁴ Dr. Dagoverto Redoschi. AUDITORIA PUBLICA E INTEGRACION REGIONAL. Jornadas 2003. Procesos de modernización de la EFS. Pág 204.

Marco Teórico-Conceptual

El control en sus diferentes formas y momentos.

Dado que la mira central de este análisis esta puesta en el sistema de control de la gestión pública en la Comuna de Alcorta, será necesario plantear algunos parámetros que sirvan de ejes conceptuales sobre los cuales apoyar la lectura interpretativa del corpus.

Para empezar entenderemos el concepto de la palabra *control* según la definición que le atribuye la Real Academia Española que informa de ella las siguientes acepciones; “Inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia.”⁵

La palabra control tendrá un significado diferente según el contexto con el que se la vincule. Así “*hacer el control* querrá decir que se están realizando comprobaciones, verificaciones, corroboraciones, etc; en cambio *tener el control* indicara dominar una situación, ejercer el mando, etc.

Muchas veces el termino control es reemplazado por contralor, como es el caso de las Comunas de la prov de Santa Fe, donde el órgano de control es la Comisión Contralora de Cuentas. Contralor se refiere, según la RAE al “funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.”⁶

Dependiendo de las circunstancias, la acción de controlar puede entenderse como hacer un examen, ponerle freno o limite a algo, dirigir algo, regular algo.”⁷

Está claro que lo que nos motiva a analizar y estudiar el control es su función dentro del ámbito público gubernamental, en donde el control tiene un valor incuestionable y es un requisito fundamental de la gestión pública.

A lo largo del desarrollo histórico de la democracia, se ejercieron distintas formas de control: El voto ciudadano, el control ejercido por el

⁵ Control, Real Academia Española en; <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

⁶ Definición Contralor en; <http://dle.rae.es/?id=AZzNfhE>

⁷ Bruno Norbert, Schweinheim, Guillermo. Control del Estado, Colección Educar al Soberano.

Poder Judicial, el Control del Congreso, el del pueblo a través de Sociedades Comunitarias o Civiles, el control de la Prensa (oral o escrita), el control de la ejecución del Gasto Público, ejercido por Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas, el ejercido por los Defensores del Pueblo, el de Ética Pública, etc. Y esta es una característica esencial de la democracia como régimen político, la existencia de diversas formas de control de los Gobiernos.

El proceso de reforma del Estado iniciado a principios de los de los 90, incluyó un Programa de Reforma Administrativa, de profundas implicancias.

Esta reforma preveía 2 momentos:

El primero orientado a la reducción sustancial y durable del gasto y el segundo al fortalecimiento institucional y la modernización de la gestión pública.”⁸

Como cambio relevante en este proceso de reforma se debe destacar la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, donde se modifican los métodos de control con la creación de la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) a cargo del control interno y la AGN (Auditoría General de la Nación) a cargo del control externo.

Los órganos de control entre otras cosas examinan y a su vez informan al poder ejecutivo y legislativo respectivamente, y a los ciudadanos sobre la rendición de cuentas de los gobernantes, para que después la sociedad tenga un medio por el cual medir la legalidad de las acciones de gobiernos.

Y esto no podemos pasarlo por alto, la importancia central del control público en la utilización de los recursos público es pilar del sistema democrático. Base del funcionamiento del aparato estatal, centrales para que las políticas públicas se desarrollen con eficacia y eficiencia.

⁸ López, Andrea; Zeller, Norberto; investigadores de INAP “ *Un Balance de las Reformas Administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia*” en; http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos_y_documentos/Reformas_de_la_APN_Lopez-Zeller.pdf

En un estado constitucional el gobierno tiene dos obligaciones básicas: 1) actuar dentro del marco de legalidad vigente, 2) rendir cuentas a los ciudadanos sobre el manejo de los recursos públicos y la administración del gasto público, así como también por la provisión de servicios públicos, de manera económica y eficiente, y por la eficacia alcanzada.”⁹

Para lograr reforzar todo estos comportamientos es que existen dentro de la arquitectura institucional entidades formales (por ej.: Comisión Contralora de Cuentas, Medios de comunicación, Organizaciones de la Soc. Civil, etc.) que realizan o mejor dicho, deben realizar la acciones de contralor.

Cada ciudadano, reconocido como un actor político más y activo dentro del Estado, debe participar del control sobre este último, esta participación supone el involucramiento de los ciudadanos en la fiscalización, monitoreo de las políticas públicas y de los recursos públicos, esta es una de las formas más novedosas y democráticas de control, que integran a toda la sociedad civil.

De algún modo se relaciona íntimamente al concepto de cultura del que habla Bauman en su obra “*La cultura en la modernidad líquida*”; esa cultura que debemos retomar, la de la revolución en la que se transformaba a los “incultos”, a la “plebe” en ciudadanos, se los investía en el rol de *citoyen* a partir del involucramiento de este con el Estado Nación, sintiéndose participe del mismo y a esto debemos llegar o volver.

Este control del que hablamos, el ejercido por el ciudadano, no se encuentra reglamentado, como sí lo está el funcionamiento de los órganos de control estatales (nacional, provincial y comunal).

Pero el ciudadano debe y puede ejercitar el poder de control, aun no estando éste reglamentado, porque le corresponde como ciudadano parte del Estado, y es ahí, en los capilares de los que habla Michael Foucault, donde se ubica el poder de control ciudadano, un poder de control que rebasa lo que institucionalmente está reglamentado, legislado.

“Se trata de captar el poder en sus extremos, en sus últimos lineamientos, donde se vuelve capilar; es decir: tomar el poder en sus

⁹ Bruno Norbert, Schweinheim, Guillermo. Control del Estado, Colección Educar al Soberano. Pág. 32 y 33

formas y sus instituciones más regionales, mas locales, sobre todo donde ese poder, al desbordar las reglas del derecho que lo organizan y lo delimitan, se prolonga, por consiguiente, más allá de ellas,...”¹⁰

Incitar estas nuevas forma de control colabora con la transparencia de la ejecución de políticas públicas, al uso responsable de los recursos y a generar formas más activas y comprometidas de ciudadanía.

“El control, hace a la gobernabilidad, pero la necesidad de vincular la gobernabilidad con el desarrollo, considerando también el desarrollo humano, hace reconocer como actores no solo a los gobiernos sino al sector privado y a la sociedad civil cambiando el concepto de gobernabilidad hasta ligarlo a un conjunto de reglas fundamentales.

Comienza a reconocerse que la gobernabilidad depende no sólo de la iniciativa de los gobiernos sino también de redes de actores con capacidad y canales de gestión. Al fortalecerse la posibilidad de monitoreo ciudadano de políticas, los ciudadanos comienzan a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y su capacidad de incidencia en las decisiones”.¹¹

Esta noción del control ciudadano está íntimamente vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno (“accountability”), lo que supone una cierta relación entre actores controlados y controlantes.

La articulación de las todas las formas de control y de todos los actores involucrados, compone un sistema orgánico de control público, que debería garantizar que los recursos que el gobierno obtiene de la sociedad gobernada, se utilicen en provecho de esa misma sociedad.

El Sistema de Control.

Nuestro tema de análisis se formula sobre Sistema de control en la gestión pública de la Comuna de Alcorta, pasemos entonces a desarrollar el

¹⁰ Foucault, Michel, Defender la Sociedad (1) Clase 14 de enero de 1976, pág. 36; https://monoskop.org/images/3/34/Foucault_Michel_Defender_la_sociedad.pdf

¹¹ Dra. Campari, Susana, Dra. Maffia, Diana; La Descentralización y la participación ciudadana en en control comunal Mayo 2011, pág. 2, pdf.

concepto de “Sistema”, qué lo compone, como funciona, etc. para comprender mejor su significado.

Sobre el concepto de sistema Etkin incluye “dos caracteres básicos: a) la unidad o totalidad que resulta de los elementos o individuos que lo constituyen, y b) la unidad o totalidad que resulta de los elementos relacionados, que funcionan (y se explican) como partes de un conjunto.

En el sistema es posible distinguir distintas actividades, a) que son funcionales o sirven al todo: b) procesos de comunicación, que guían y conectan las partes, y c) mecanismos de regulación y control, que mantienen el sistema bajo ciertas condiciones y evitan los desbordes o la ruptura de los límites”¹².

Decimos entonces que lo que predomina actualmente en la Comuna de Alcorta es un sistema deficiente, fisurado, donde las distintas áreas trabajan aisladamente, sin actividades comunes, sin vasos comunicantes, sin pautas, normas y procedimientos internos que lo coordinen, en fin, sin sistema.

Aquí el administrador cumple con normas de procedimientos previamente establecidas, porque no existen objetivos y metas claras y definidas dentro de la organización, por lo tanto es un control de procedimientos básicos el que se ejecuta.

En contrapartida lo que se debería ubicar es un eficaz y eficiente sistema de control de la gestión pública, a través de la función administrativa o gerencial que cohesiona las actividades de los diferentes subsistemas, controlando el accionar de las partes que lo componen, cumpliendo los procedimientos que se han establecidos para que esto se comporte como una organización eficiente.

Es por eso que cuando planteamos la ausencia o deficiencia del sistema de control no solo nos limitamos a la función específica de la Comisión Contralora de Cuentas, de auditar y controlar gastos, sino de todos

¹² Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 2, pág. 34

los subsistemas que componen la organización, los cuales deberían desempeñarse bajo actividades de “control, coordinación y dirección.”¹³

Nos compete aclarar que el Control Público abarca diferentes instancias, la instancia previa-ex ante-, concomitante o durante la vigencia de los actos y su posterior revisión ex post para que de ese modo podamos ubicar en cada una de ellas el momento de intervención de los diferentes órganos de control.

Ahora bien, el control debe seguir a la gestión, por lo tanto no me refiero únicamente al hecho de que el control puede ser “preventivo (pasado), concomitante (presente) o ex post (futuro), sino que debería ser un componente natural de la gestión pública, acompañarla y ser parte intrínseca de su ejercicio.”¹⁴

El caso de la Auditoría General de Nación, órgano de control externo del sector público nacional, ésta ubica su intervención en la etapa ex post de control.

La Sindicatura General de la Nación, órgano rector del sistema de control interno del sector público nacional, su control es previo y posteriori.

En la Provincia de Santa Fe el órgano de control externo está a cargo del Tribunal de Cuentas y su control es aplicable al momento ex post, no así la Sindicatura General, órgano de control interno del estado provincial donde la instancia de control es concomitante.

El sistema de control en la gestión pública de la Comuna de Alcorta no lo identificamos porque no existe un *Sistema* propiamente dicho como el que manifestamos anteriormente, y lo que existe es un órgano de control que está representado por la Comisión Contralora de Cuentas, el cual no es tenido en cuenta como parte de la organización, o mejor dicho pensado dentro de un sistema.

Esta comisión debe ejercer un control externo dentro de la organización de incidencia ex post y es de gran importancia dentro de la

¹³ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 2, pág. 36

¹⁴ Dr. Makón, Marcos, LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, EL CONTROL PUBLICO EN LA ARGENTINA, Jornadas 2002; pag 147

estructura administrativa contable, ya que nos asegura que son confiables sus estados contables, frente a los fraudes, eficiencia y eficacia operativa.

“Hablamos del control como de una función que tiene por objeto cerciorarse de que todo se está llevando adelante de acuerdo con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos, el control como un sistema interno que actúa en forma coordinada, cooperativa e integrada con los sistemas de planificación y de ejecución.”¹⁵

Precisamente esto es lo que debería ser y no es, la ausencia y el deficiente funcionamiento del órgano de control comunal y la inexistencia de un “*sistema*” que cumpla con los requerimientos necesarios para ejecutar un sistema de control como lo anteriormente desarrollado, es lo que me motivo a llevar adelante un análisis más profundo sobre la Comisión Contralora de Cuentas y del *Sistema de Control (que no existe)* que envuelve a la administración pública de la Comuna de Alcorta.

¹⁵ Bruno Norbert, Schweinheim, Guillermo. Control del Estado, Colección Educar al Soberano. Pág. 19

Marco Metodológico

Para la estrategia metodológica se realizara un análisis de tipo cualitativo y conceptual, teniendo en cuenta la clasificación hecha por Ma. de los Ángeles Cea D´ancona a través del tipo de diseño Descriptivo.

Según Cea D´ancona el diseño descriptivo, “constituye un paso previo en cualquier proceso de investigación. Antes de indagar en la explicación de cualquier evento hay que proceder a su descripción mediante una o varias estrategias de investigación (encuesta, uso de documentos y estadísticas o el estudio de casos). De ellas, el investigador obtendrá información que le servirá en la caracterización del fenómeno que analiza.”¹⁶

Se planteo un modelo de investigación pura, ya que con ella “no se persigue una utilización inmediata de los conocimientos obtenidos, aunque ellos no quiere decir, de ninguna manera, que estén desligadas de la práctica.”¹⁷

Decimos esto porque en el texto de Sabino, “El Proceso de Investigación”, se clasifican a las investigaciones en pura o aplicadas, estas últimas persiguen un fin más inmediato, inclusive de evaluación inmediata.

Ambos se presentan como tipos ideales de investigación, y alguna vez los estudios realizados se presentan en forma combinada (pura y aplicada).

Nuestro análisis pretende lograr esto último, si bien se inclina a un tipo puro de investigación, intentamos la combinación entre ambos tipos ideales, para que no resulte un simple análisis de recolección y descripción de datos, buscar traspasar el análisis y lograr aplicabilidad, aunque sabemos que para esto es necesario que exista voluntad, sobre todo política. Así dejamos claro esto, en nuestra conclusión, la cual puede tenerse en cuenta en los espacios de gestión.

La elección del tema “*El Sistema de Control Público de la Comuna de Alcorta. Desafíos para una mejor gestión*”, está fundamentado en la practica social, “en la medida en que a través de ella, se encuentran aspiraciones o

¹⁶ Cea D´ancona, Ma de los Ángeles Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social. Proyecto editorial Síntesis Sociológica. Cap. 3 pág. 108

¹⁷ Sabino, Carlos, El Proceso de Investigación. Ed. Lumen-Hvmanitas, pág. 60

necesidades que deberían resolverse a nivel de los grupos sociales o a nivel de la sociedad en general.”¹⁸

De alguna manera, es lo que pretendemos dar a conocer con el trabajo, cómo la temática del control afecta a toda la sociedad y no solo reducirla al ámbito gubernamental-estatal, es por eso que en el desarrollo del análisis también planteamos la injerencia de la cuestión cultural en el comportamiento social y su relación con el control en un sentido más amplio.

Para la estrategia de investigación que hicimos referencia anteriormente, se utilizó como técnica de recogida de información (de documentación, observación y entrevista), concretamente, las siguientes:

“1) Revisión de fuentes de observación secundaria (estadísticas y documentos), en este caso documentos.

3) Entrevistas abiertas, semi o no estructuradas (individuales y/o grupales) Aquí solo se utilizaron entrevistas semi estructuradas e individuales.”¹⁹

La población que se selecciono para entrevistar, no fue al azar sino que se eligió de acuerdo a determinados criterios como, la conveniencia y la información que podrían aportar para el trabajo, encuadrándose en un tipo de diseño no probabilístico, y de tipo estratégico, el cual se presenta más adecuado para tipos de estudios cualitativos como el que estamos presentando, interesados en profundizar sobre la información obtenida y no en la validez empírica o generalización estadística.

Con cada uno de los entrevistados se busco indagar sobre una cuestión particular, los seleccionados fueron: ex miembro de la Comisión Contralor de Cuentas, personal del Tribunal de Cuentas de la prov. de Santa Fe, Sindicatura General de la provincia de Santa Fe (SiGeP), personal de Municipios y Comunas, ex miembro de la Auditoría General de la Nación (AGN).

Los instrumentos para la investigación constituyen un elemento valido para poder recabar la información necesaria que se corresponda con el tema

¹⁸ Briones, Guillermo; Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales, Editorial Trillas México, pág. 22

¹⁹ Cea D'ancona, Ma de los Angeles, Metodología Cuantitativa: Estrategias y Tecnicas de Investigación Social. Proyecto editorial Síntesis Sociológica. Cap 3 pag 88

de estudio, para ello se utilizó como fuente primaria de información, bibliografía sobre la temática a analizar, estudios realizados por organizaciones e instituciones comprometidas con el control público y otras publicaciones localizadas en sitios web.

CAPÍTULO II

Marco Normativo

Una característica esencial de la democracia como régimen político es la existencia de diversas formas de control de los gobiernos, de alguna manera es lo que la diferencia de regímenes dictatoriales o autoritarios.

En Teoría Política se habla de control como un elemento inseparable del concepto de República, ya que nadie cuenta con el poder absoluto, sino que el poder aparece dividido (Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo) y los diferentes órganos del gobierno que se controlan unos con otros.

Debemos tener en cuenta que, en un Estado Republicano el control es básico, ya que el Estado es el que administra los recursos de la sociedad, una sociedad que le ha delegado la potestad de administrarlos, recaudarlos y utilizarlos con el fin de proveerle bienes y servicios que satisfagan las necesidades públicas y a su vez la obligación de informar respecto de la utilización de esos recursos, es aquí donde aparece la obligación jurídica de rendir cuentas.

La década del 90 se presenta con nueva reforma de la Administración Financiera del Gobierno, con cooperación del Banco Mundial, del BID y de grupos empresarios, con la finalidad de que ésta área institucional, responsable de administrar los recursos y finanzas públicas, se modernice, sea eficiente en su aplicación y ofrezca al ciudadano la mayor transparencia posible en lo que hace al manejo de los recursos públicos.

Esto forma parte de la denominada reforma de “*Segunda Generación*”, donde se intentaba reconstruir el aparato estatal y fortalecer las instituciones del gobierno, con el objetivo de estrechar los lazos entre la Sociedad Civil y el Estado.

Con este programa de Reforma aparece en escena un nuevo sistema de Administración Financiera y de Sistema de Control del Sector Público Nacional, creado por la Ley 24.156 de 1992.

“En el ámbito gubernamental se define a la administración financiera como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión

y control necesarias para captar fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.”²⁰

Con esta reforma se intentaba contribuir a lograr una Administración Pública capaz de aplicar eficientemente las decisiones del poder político, funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de nuestra sociedad.

El ámbito y el alcance de la reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarcan todo el ámbito del sector público no financiero, es decir “la Administración Central, los organismos descentralizados no empresariales y las empresas y sociedades no financieras del Estado. Sin perjuicio de ello se buscara extender sus efectos a las administraciones provinciales y municipalidades mediante la adhesión de estas al proceso de modernización y cambio que se está desarrollando.”²¹

Entre otros, la reforma contemplaba modificaciones en sistema de Presupuesto, de Crédito Público, Sistema de Tesorería, Sistema de Contrataciones, Sistema de Contabilidad y Sistema de Administración de Bienes, Sistema de Control del Sector Público, con capacitación y adiestramiento de recursos humanos, diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional, etc.

Es importante aclarar que en esta ocasión se pensó en una reforma global, integral, debido a que existe una estrecha relación entre los diferentes sistemas que integran la administración financiera, cada uno de ellos se siente influido por el funcionamiento eficaz y eficiente del otro, ya que muchas veces se ha tenido en cuenta el logro de objetivos de uno de ellos, sin considerarlo parte de un todo mucho mayor.

Los sistemas de control del sector público que forman parte de esta reforma integral, deben formar un conjunto insoluble, ya que no es factible

²⁰ Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental 1992, Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. Republica Argentina. Pág. 17

²¹ Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental 1992, Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. Republica Argentina. Pág. 19

desarrollar una política de control, si la misma no está basada en el plan de organización de las instituciones.

Se busca la modernización y el incremento de eficiencia en todos los estratos de la administración pública que operen con sistemas interrelacionados, sobre todo, para optimizar la toma de decisión política, la cual dispondrá de mejor calidad en la información para darle sustento a sus decisiones y de ese modo generar una administración más efectiva para ejecutarlas.

Para lograr el éxito en esta reforma, y que la información que resulte de estos nuevos sistemas de información sean útiles, es importante tener un registro y conocimiento de la gestión de todo el Sector Público Argentino, es decir, no solo lo referente a lo nacional sino también la de los gobiernos provinciales y municipales, es por esto que se piensa en extender y proponer a que estos gobiernos reformen su administración financiera acorde con el modelo propuesto por el Gobierno Nacional.

En el programa de reforma de 1992 se dedica un capítulo al programa de trabajos para coordinar la reforma con las Provincias y Municipalidades.

“Se contempla la elaboración de un programa de trabajos con el propósito de promover y coordinar con las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y, a través de las provincias, con el resto de las municipalidades, la aplicación de sistemas integrados de administración financiera que respondan a los principios que regirán a nivel nacional.

- La necesidad de un marco teórico global y de las metodologías propias desarrolladas en función de realidades distintas.
- La promoción y coordinación del proceso de descentralización administrativa con participación provincial y comunal.
- La transferencia de tecnologías de sistemas, procedimientos y métodos.
- La necesidad de asistir en la elaboración de leyes y ordenanzas que reflejen el espíritu de la reforma de la administración financiera.
- Los escasos de recursos humanos formados específicamente para conducir el proceso de reforma.

- La necesidad de ejecutar planes de capacitación para la preparación de funcionarios en los distintos niveles de implementación.

Los objetivos básicos de este programa serán:

a) Aplicar en cada provincia o municipio un proceso de administración financiera de alcances similares y compatibles con el que desarrollara el Estado Nacional.

b) Elaborar un sistema de información que permitan mostrar permanentemente la gestión y situación consolidada de todo el sector público argentino, suficientemente analítico para realizar evaluaciones de tipo económico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.”²²

Estas reformas fueron planificadas en el marco de un contexto nacional e Internacional complejo, en el Gobierno Central lograron poner en marcha muchos de los temas planteados en esta etapa de reforma de segunda generación donde los actores involucrados en la implementación de los instrumentos utilizados fueron promovidos por los Organismos Financieros Internacionales (OFI), Estado Nacional y Gobiernos Provinciales.

Sin embargo los programas de reforma provincial coordinados desde el Estado Nacional no tuvieron demasiado éxito, los resultados fueron casi nulos. Como resultado positivo solo se pueden resaltar los destinados a modernización e implementación de hardware, software, y capacitación de recursos humanos que permitieron la familiarización de parte del sector público con tecnologías de comunicación e informática.

“Más allá de este impacto positivo, cabe reconocer que estos programas se mostraron insuficientes para producir la Reforma de fondo que se estaba buscando. Es que con el correr del tiempo los proyectos financiados de esta manera fueron apartándose de los objetivos explícitos e

²² Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental 1992, Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. Republica Argentina. Pág. 103

introduciéndose progresivamente en la lógica político - administrativa de las respectivas APP”²³

Sabemos que este tipo de reformas para llegar a imprimirse necesitan del consenso político y de la decisión política, por tanto parecería que no se ha tenido en cuenta la complejidad y la realidad de las diferentes provincias argentinas y ni si quiera las cuestiones derivadas del “clientelismo político” y su relación con el “poder político.”

En virtud de lo expresado anteriormente y analizando los resultados de la reforma, dejamos claro que las fallas de este proceso se pueden deber a la falta de aplicación de estos instrumentos, que si bien dieron resultados en el Estado Nacional, no completaron su aplicación en varias provincias, y al no funcionar y en muchos casos, no hacerse eco de estas reformas los niveles de gobierno provinciales, las Comunas de la provincia de Santa Fe, entre ellas la Comuna de Alcorta, quedaron fuera de todo intento de reforma.

La constitución de la provincia de Santa Fe sancionada el 14 de abril de 1962 y el texto de la Ley Orgánica de Comunas nº 2439 de esta provincia en vigencia desde el 12 de julio del año 1935, solo ha sido modificada en su art 52 referente a presupuesto público, esa ha sido la única actualización sobre “Sistema de Control Público” en la Ley orgánica.

Pasemos ahora a revisar la normativa vigente en los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Comunal) para darnos cuenta de este proceso.

Organismos Nacionales de Control

Órgano de Control Interno. SiGeN (Sindicatura General de la Nación)

La creación de la SiGeN como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, es una pieza clave en el esquema actual. El Control Interno es

²³ Esteso Roberto, Cao Horacio. Las reformas de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda. Pág. 17 en; http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/esteso_Cao.pdf

un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de los siguientes objetivos:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones;
- confiabilidad de la información financiera, y
- cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.”²⁴

“ARTÍCULO 96.- Créase la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 97.- La Sindicatura General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.

ARTÍCULO 98.- Es materia de su competencia el Control Interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

ARTÍCULO 100.- El Sistema de Control Interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de Auditoría Interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

ARTÍCULO 103.- El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de

²⁴ Pardo, Jorge. La Sindicatura General de la Nación. EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA .Jornadas 2002. Honorable Congreso de la Nación. AGN pág. 125

gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.”²⁵

“El sistema de Control Interno ejerce su influencia por dos vías:

1) La integración Horizontal de todos los procesos, mediante la inclusión de los instrumentos y mecanismos de control en cada uno de los circuitos que conforman los distintos sistemas, y

2) las verificaciones posteriores que efectúan las Unidades de Auditoría Interna y la propia Sindicatura General de la Nación.”²⁶

El contador Jorge Pardo, sindico adjunto de la Sindicatura General de la Nación, sintetiza estos artículos manifestando que “El control es *Integral* porque debe aplicarse a todas las áreas de actividades en sus aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión; y es *Integrado* porque configura un proceso que, junto con otros, concurre en apoyo de la conducción superior de cada jurisdicción o ente.”²⁷

A continuación citamos algunos de los artículos que describen las funciones correspondientes a la SiGeN y los requisitos necesarios que se deben reunir al momento de ser electo funcionario de dicho organismo, reglamentados en la Ley N° 24.156

“ARTÍCULO 104.- Son funciones de la Sindicatura General de la Nación:

a) Dictar y aplicar Normas de Control Interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación;

²⁵ LEY N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. TITULO VI Del Sistema de Control Interno en; <http://www.meccon.gov.ar/digesto/leyes/ley24156.htm>.

²⁶ Pardo, Jorge. La Sindicatura General de la Nación. EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA .Jornadas 2002.Honorable Congreso de la Nación. AGN pág. 125

²⁷ Op. cti pag 126

e) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación;

f) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna. ”²⁸

ARTÍCULO 108.- La Sindicatura General de la Nación estará a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación. Será designado por el Poder Ejecutivo Nacional y dependerá directamente del Presidente de la Nación, con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación.

ARTÍCULO 109.- Para ser Síndico General de la Nación será necesario poseer título universitario en Ciencias Económicas, y una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a ocho (8) años.

ARTICULO 110.- El Síndico General será asistido por TRES (3) Síndicos Generales Adjuntos, quiénes sustituirán a aquél en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden de prelación que el propio Síndico General establezca.

ARTICULO 111.- Los Síndicos Generales Adjuntos deberán contar con título universitario y experiencias similares a las del Síndico General y serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del Síndico General.”²⁹

Producto del control de gestión surgen recomendaciones que por medio de acciones de tipo correctivas, permitirán superar las deficiencias detectadas. Pero este control, presupone el de juridicidad que, no solo dará

²⁸ Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional Decreto Nº 1957/92 El Senado y la Cámara de Diputados DE LA NACION ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO, ETC. SANCIONA CON FUERZA DE LEY. TITULO IV DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO en: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24156.htm>

²⁹ Op. cit. <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24156.htm>

lugar a las recomendaciones, también podrá según el caso, determinar responsabilidades penales, civiles, administrativas, patrimoniales, disciplinarias, etc

Según Pardo. “Ambos controles se retroalimentan: el control de gestión lleva a un mejor control de legitimidad y este, a su vez, lleva a un mejor control de gestión y a una mejor gestión. Es a lo que concluimos siempre que nos referimos a la importancia del Control Público. El Control Interno, desarrollado con independencia, objetividad y profesionalidad es, sin duda, una de las piezas que soporta la consolidación de la republica democrática”³⁰

Órgano de Control Externo. (AGN) Auditoría General de la Nación

En cuanto a la estructura de control externo, su órgano rector es la Auditoría General de la Nación (AGN).

“La ley 24.156 instala a la AGN en jurisdicción del Congreso de la Nación, dotándola de personería jurídica propia e independencia funcional y financiera (art 85 de la C.N). La misión de la AGN es determinar la medidas en que las jurisdicciones y entidades del sector publico cumplen las leyes y reglamentos (control legal o de regularidad jurídica), exponen sus cuentas en forma completa, clara y veraz (control contable o de regularidad financiera) y administran el patrimonio o los intereses públicos que les han sido confiados conforme con reglas practicas de sana gestión (control operativo).”³¹

La Ley 24.156 describe en sus artículos 121, 122, 123 como se integra y cuáles son los requisitos para formar parte de la Auditoria General de la Nación.

³⁰ Pardo, Jorge. La Sindicatura General de la Nación. EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA .Jornadas 2002. Honorable Congreso de la Nación. AGN pág. 127 y 133

³¹ Bruno Norbert, Schweinheim, Guillermo. Control del Estado, ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Donde? Colección Educar al Soberano. Pág. 51

“ARTICULO 121. La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

ARTICULO 122. Seis de dichos Auditores Generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara. Al nombrarse los primeros Auditores Generales se determinará, por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

ARTÍCULO 123.- El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente. .”³²

En lo referente a la competencia de la AGN.

“ARTICULO 117.- Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

En cuanto sus funciones, esta son alguna de ellas

a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;

³² Capítulo sexto. De la Auditoría General de la Nación. AUDITORIA GENERAL DE LA NACION. Republica Argentina en; <http://www.agn.gov.ar/normas-de-creacion>.

b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;

d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;

h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;

i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;

j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.”³³

En nuestro país, el Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Salta, cuentan con Auditorías y Sindicaturas.

³³ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL. LEY 24.156. Disposiciones generales. TÍTULO VII. Del Control Externo. Capítulo I Auditoría General de la Nación. disponible en; <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

En el resto de las provincias el control de la gestión pública lo ejercen Tribunales de Cuentas.

La Cuenta de Inversión

La Cuenta de inversión es el instrumento central del sistema de control Público Nacional.

Es una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental durante un periodo dado y expone la situación del patrimonio público.

Es confeccionada, según el art 91 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control Público Nacional 24.156, por la Contaduría General de la Nación y luego elevada para su tratamiento al Honorable Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo.

“Para la elaboración de los Estados Contables, la Contaduría General de la Nación, entre otras tareas, consolida e integra la información contable que, luego de controlada, autorizada, procesada y registrada por las Unidades de Registro Primario de las Entidades y Jurisdicciones de la Administración Nacional –sujetas a sus respectivos órganos de control interno y externo- es ingresada por aquellos al Sistema Integrado de Información Financiera (S.I.D.I.F.), quedando en su poder la totalidad de la documentación de respaldo, conforme el inciso c) de la reglamentación del artículo 6 de la citada ley.”³⁴

“En tal sentido es del caso puntualizar que la citada Contaduría elabora el Balance de la Administración Central, a partir de las registraciones automáticas que surgen de las transacciones presupuestarias que los Organismos que la conforman reportan al S.I.D.I.F., e integra el Patrimonio Neto del resto de los entes que conforman el Sector Público Nacional, conforme estos informan a la mencionada Contaduría.”³⁵

³⁴ Cuenta de Inversión disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm>

³⁵ Cuenta de Inversión disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm>

Si bien no fue modificada en el artículo 75 inc 8 en la reforma del 94 sobre la facultad del Congreso de desechar o aprobar la cuenta de inversión, si se introdujeron cambios atinentes a la ley de presupuesto.

“La ley de Presupuesto, conforme lo previsto por el artículo 75 inc 8 de la Constitución Nacional, refleja el proyecto de plan de gobierno del Estado aprobado por el Poder Legislativo, la finalidad, el rumbo y el comportamiento que debe seguir el Estado y las políticas públicas a seguir. El control posterior - a través de la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión- es su contracara y oficia como medio integrador de tales obligaciones constitucionales. No es en consecuencia un mero balance de resultados sino además un instrumento de control a través del cual se fiscaliza al Poder Ejecutivo en la ejecución de las políticas públicas establecidas por la Ley de Presupuesto, las inversiones que realiza, etc. permitiendo al Poder legislativo ejercer su atribución de contralor político interorganico de la gestión del Poder Ejecutivo.”³⁶

Los fines perseguidos con estas modificaciones no son ni más ni menos que perfeccionar y optimizar el control público.

Decimos entonces, e insistimos en esto, la Comuna de Alcorta posee como método de control en la rendición de cuentas el Balance, que sí es un mero balance de resultados, el cual posee serias deficiencias como herramienta de control, y que solo nos permite recolectar datos, no desagregados, sin análisis de gestión.

Otro punto a tener en cuenta es la participación de los poderes(Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), presente en todos los momentos por lo que atraviesa el Control Público.

En el caso particular que estamos analizando, la Cuenta de Inversión, el Poder Ejecutivo eleva para su tratamiento al poder legislativo, si este aprueba la cuenta, convalida la gestión del ejecutivo, si la rechaza corresponde la intervención del tercer poder, el poder judicial de la Nación, en el caso que el legislativo ni rechace, ni apruebe la cuenta, constituye en la actualidad un grave vacío legislativo, ya que no existe normativa alguna que obligue al poder legislativo a tomar posición dentro de un determinado

³⁶ La Cuenta de Inversión. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Editorial Dunken. pag 69

período. En este sentido, es el poder judicial de la Nación, el último eslabón del sistema de control público Nacional.

La judicialización del resultado negativo del proceso del sistema de control, no tiene su correlato a nivel local, esa instancia no existe, no está presente.

Por eso resaltamos en el trabajo que la reforma sobre Sistema de Control Público de los 90'se pensó, se planificó y se plasmó de forma integral, incluyendo todas las instituciones del Estado, y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la Sociedad ni más ni menos que de la corrupción.

Organismos Provinciales de Control

Órgano de Control Interno. Sindicatura General de la Prov. de Santa Fe

La ley nº 12.510 de Administración Financiera de Santa Fe indica que el Sistema de Control Interno del Estado lo ejerce la Sindicatura General de la Provincia.

“Art 181 Crease la Sindicatura General de la Provincia, como el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Provincial.

Art 182 La Sindicatura General de la Provincia es un ente con autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación, subordinado en su relación jerárquica al titular del Poder Ejecutivo.

Respecto a las competencias:

Art 183 Le compete el control interno y ejerce la auditoria de las jurisdicciones y entidades que componen el Poder Ejecutivo y los Organismos Descentralizados y Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos que dependan del mismo, de acuerdo al ámbito de aplicación de la presente ley, sus métodos, normas y procedimientos de trabajo.

El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura General, deberá ser integral e integrado; e implica concebir a la jurisdicción o entidad

como una totalidad que cumple funciones, logra resultados, realiza procesos y funda sus decisiones en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financiero, patrimonial, normativo y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

Art 184.- El control Interno, como función de la conducción, comprende normas y procedimientos destinados a lograr, por medio de una efectiva planificación, el ejercicio eficiente de la gestión administrativa y financiera, dirigido todo a la consecución de los fines de la organización.

La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones y entidades sujetas a su control, realizado por auditores integrantes de la Unidad de Auditoría Interna respectiva.

Con el fin de garantizar la autonomía de criterio de los auditores, sus funciones y actividades deben mantenerse desligadas de las operaciones sometidas a su análisis.

Entre las funciones de la Sindicatura se encuentran.

e) Aprobar sus planes anuales de trabajo y los de las delegaciones, orientando y supervisando su ejecución y resultados;

g) Atender los pedidos de asesoramiento que le formule el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito de su competencia, referidos a dicha materia.³⁷

La Sindicatura General de la Provincia se compone de la siguiente forma:

Art 189.- La Sindicatura General de la Provincia estará a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Provincia, asistido por un Sindico Adjunto, quien lo sustituye en caso de ausencia o impedimento.

Son designados y removidos por el Poder Ejecutivo Provincial y dependen directamente del Gobernador de la Provincia, deben acreditar idoneidad y estarán equiparados al rango del Secretario de Estado y Subsecretario, respectivamente.

³⁷ LEY 12.510 Y MODIFICATORIAS. NORMAS REGLAMENTARIAS Y COMPLEMENTARIAS. LEY DE ADMINISTRACION, EFICIENCIA Y CONTROL DEL ESTADO Pág. 93 Y 94. archivo pdf

Para ser Sindico General y Adjunto de la Provincia, se requiere poseer título universitario en ciencias económicas como mínimo cinco (5) años de antigüedad en el título.

El desempeño de los cargos de Sindico General y Adjunto, requiere dedicación exclusiva y es incompatible con el ejercicio de la profesión, con excepción de la docencia, dentro de los límites horarios por la Ley de Incompatibilidades.

Para el 2017 se va a trabajar con Programas y trabajo planificado, realizando auditorias transversales, sobre todo en las habilitaciones de los Ministerios, ejecutando un diagnostico programado, hasta ahora estuvieron trabajando mediante solicitudes y demandas de intervención en las jurisdicciones que están bajo su órbita de control.

La SiGeP tiene injerencia en las Comunas siempre y cuando estas soliciten su intervención ante ciertas irregularidades y a requerimiento de ellas, de lo contrario no. En una charla telefónica con el Dr. Carlos Peña, Director Provincial de Control Publico de la Prov de Santa Fe, miembro de la SiGeP,

Órgano de control externo. Tribunal de Cuentas de la prov. de Santa Fe.

El Sistema de Control Externo de la Provincia de Santa Fe está a cargo del Tribunal de Cuentas.

“Artículo 192.- El control externo posterior del Sector Publico Provincial No Financiero será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, de acuerdo con las atribuciones que la fija el art 81º de la Constitución Provincial y las que se determinen legalmente.

A tal fin, contara con personería jurídica, autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le pertenezcan al momento del dictado de la presente ley y todos los que se le asignen o adquiera por cualquier causa jurídica.

El Tribunal de Cuentas de compone de la siguiente manera.

Artículo 193.- El Tribunal de Cuentas se integra con cinco (5) vocales, uno de los cuales será su presidente.

Tres deben poseer título de Contador Público y dos deben poseer título de Abogado.

Previo a su nombramiento, el Poder Ejecutivo deberá consultar sobre la idoneidad profesional de las personas propuestas, a las entidades con competencia en el ejercicio de la profesión y a la Comisión creada en el artículo 245º de la presente Ley.

Los restantes requisitos son:

- a) Ser argentino nativo o por opción;
- b) Tener treinta (30) años de edad como mínimo y (5) años de antigüedad mínima en el título;
- c) Tener domicilio real en la Provincia.

Artículo 198.- El Tribunal de Cuentas contara como mínimo, con dos Contadores Fiscales Generales, un cuerpo de Contadores Fiscales, un Secretario de Asuntos de Plenario, un Secretario por cada sala, un cuerpo de Asesores Contables y Jurídicos, un cuerpo de Auditores de carácter interdisciplinario, y el personal que determine la ley de presupuesto, con la organización, misiones y funciones que le fije la estructura orgánica funcional y el reglamento interno. Se accederá a ellos por concurso de antecedentes y oposición.

Para ser Contador Fiscal General, se requiere título de Contador Público, y el desempeño anterior de al menos (5) años en el cargo de Contador Fiscal.

Para ser Contador Fiscal se requiere título de Contador Público y tres (3) años de antigüedad mínima en el título”

Para ser asesor contable o jurídico se requiere el título de contador público o abogado respectivamente, y tres (3) años de antigüedad mínima en el título.

Para ser Secretario de Sala o de Plenario, se requiere título de Abogado o Contador Público y tres (3) años de antigüedad mínima en el título.

Para ser Auditor se requiere el título universitario u otra especialización terciaria, adecuadas para la realización de la tarea de encomendar, con un mínimo de tres (tres) años de antigüedad en el título.”

³⁸.

En la Sección II de la Ley se mencionan las Competencias, atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas entre ellas se mencionan

“Artículo 202.-

a) El control de legalidad de los actos administrativos que se refieren o estén vinculados directamente a la hacienda pública;

c) El examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, y la sustanciación de los juicios de cuentas a los mismos, conforme a lo previsto por la presente ley y demás normas aplicables.”³⁹

Organismo de Control Comunal. *Comisión Contralora de Cuentas.*

Este es el marco actual que regula el funcionamiento de la Comisión Contralora de Cuentas. Ley Orgánica de Comunas N°2439

“Art. 70 - Conjuntamente con la Comisión Comunal y en idéntica forma, se elegirá por dos años una Comisión de Contralor de Cuentas, compuesta de tres miembros titulares e igual número de suplentes, quienes deberán reunir los requisitos previstos por los arts. 22 y 24, consistiendo sus funciones en la de recibir el balance y comprobantes que deban presentar las Comisiones Comunales, prestándole su aprobación o desaprobación.

³⁸ LEY N° 12.510 Y MODIFICATORIAS NORMAS REGLAMENTARIAS Y COMPLEMENTARIAS. LEY DE ADMINISTRACION, EFICIENCIA Y CONTROL DEL ESTADO. Pág. 98 y 99 archivo pdf.

³⁹ LEY N° 12.510 Y MODIFICATORIAS NORMAS REGLAMENTARIAS Y COMPLEMENTARIAS. LEY DE ADMINISTRACION, EFICIENCIA Y CONTROL DEL ESTADO. Pág. 101. archivo pdf

Art. 71 - La Comisión de Contralor de Cuentas desempeñará sus funciones en el local de la Comisión Comunal, pudiendo en cualquier época del año recabar la presentación de libros, documentos y comprobantes del ejercicio administrativo en curso, a los fines del control que le está asignado.”

Los artículos citados 22 y 24 se refieren a los requisitos necesarios para formar parte de la Comisión Contralora de Cuentas.

ARTICULO 22. Para ser miembro titular o suplente de la Comisión se requiere: tener más de 22 años de edad; saber leer y escribir; ser elector inscripto en el municipio y contar con más de dos años de residencia inmediata en el mismo.

ARTICULO 24. No podrán ser miembros de las Comisiones Comunales:

a) Los incapacitados legalmente.

b) En la misma Comisión los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

c) Las personas que directamente, o bien como representantes, habilitados, socios o empleados de empresas, estuvieren interesados directa o indirectamente en cualquier contrato oneroso con la Comuna, o que pagaren sus deudas; los inhabilitados por sentencia; los quebrados fraudulentos no rehabilitados; los sordomudos y los afectados por incapacidad mental.

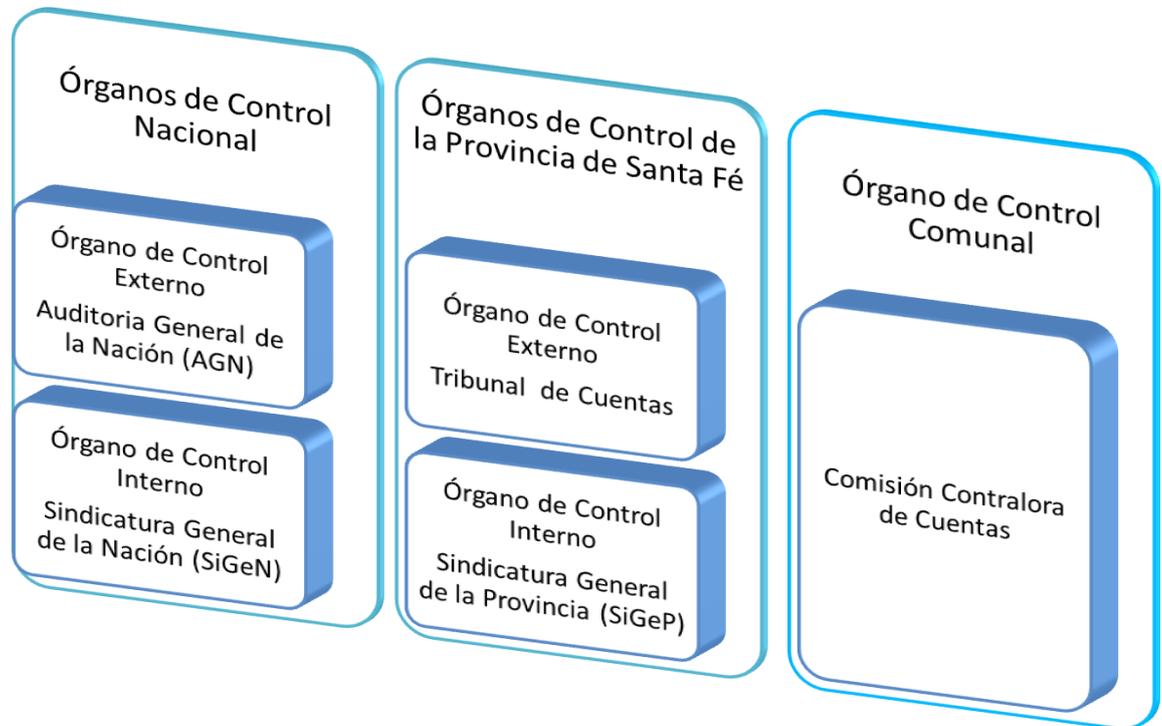
d) Los miembros, funcionarios o empleados de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Nación o de la Provincia excepto los jubilados.

e) Los deudores de la Provincia o de la Comuna que, ejecutados no pagaren sus deudas; los inhabilitados por sentencia; los quebrados fraudulentos no rehabilitados; los sordo-mudos y los afectados por incapacidad mental.”⁴⁰

Esto es todo (y único) sobre normativa de “*Sistema de Control en la Gestión Pública de la Comuna de Alcorta.*”

⁴⁰ LEY ORGANICA DE COMUNAS Nº 2439. Texto Actualizado en; <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/79322/383190/file/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Comunas%202439%20-%20Texto%20actualizado2.pdf>.

Con esto concluimos en que el proceso de reforma del que hablamos anteriormente fue un proceso trunco, que tuvo una cierta evolución a nivel nacional, algún intento de aplicación a nivel provincial y nulo en los Gobiernos Comunales.



Algunas similitudes y diferencias entre los organismos de Control Nacional, Provincial y Comunal.

Aquí realizaremos una breve comparación entre los diferentes organismos de control externo de los diferentes niveles de gobierno.

Debido a que nuestro interés está puesto en el análisis de la Comisión Contralora de Cuentas como órgano de control, y según el análisis realizado hasta ahora, consideramos a este órgano, un órgano de control externo, además de ser un órgano con autonomía funcional, y su momento de control ex post.

Lo que intentamos con lo manifestado anteriormente es dar cuenta de las falencias y las debilidades con las que se enfrentan hoy los gobiernos Comunes, en cuestiones que tienen que ver con el Control Público.

En el caso del gobierno provincial de Santa Fe, en lo respectivo a administración financiera y de sistema de control se rige por la ley 12.510 que regula tanto al Tribunal de Cuentas como a la SiGeP. La misma se sancionó en el año 2005, lejos de la reforma administrativa/financiera propuesta en los 90' que da lugar a la creación de los organismos de control nacionales, AGN y la SiGeN y piensa una reforma de la administración financiera y de sistemas de control integral, incluyendo en esto a las provincias.

El Tribunal de Cuentas depende de la legislatura santafecina y tienen mayor autonomía que la SiGeP (Sindicatura General de la Provincia) quien responde exclusivamente al Poder Ejecutivo. Este mismo es controlado por la comisión parlamentaria mixta revisora de cuentas, y representaría un 4to poder que controla al Poder ejecutivo.

“La única similitud que tiene el T.C con la AGN es que son órganos de control externo, ex post y que ambos están conformados por personal idóneo, sea Contador Público Nacional, Abogado y varios años de experiencia y antigüedad con el título universitario.”(Ctor Fiscal de Tribunal de Cuentas de Sta. Fe. Pablo Becerra, comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

“La AGN realiza varios tipos de auditorías, en cambio el Tribunal solo se limita a balances. Por ejemplo, la AGN no hace auditorias de balances o rendición de cuentas trimestrales de movimiento de fondos y con número de expedientes, el Tribunal sí, como también juicio de cuentas y control diario y cotidiano de algunas cuestiones. Si tenemos en cuenta esta última actividad se podría decir que realizan en parte control concomitante y ex post. .”(Ctor Fiscal de Tribunal de Cuentas de Sta. Fe. Pablo Becerra, comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

En lo referente a la relación e injerencia del Tribunal de cuentas de Santa Fe en Gobiernos Comunes, este es casi nulo.

Su única intervención es cuando las Comunas rinden subsidios provinciales o proyectos con fondos rotatorios, estos se elevan para su rendición a la sede del Gobierno en Santa Fe y los controla el Contador Fiscal miembro del tribunal, solo eso, nada tiene que ver con presupuestos o partidas para gastos de funcionamiento de cada Comuna, estas tienen autonomía para controlar estas cuestiones que son estrictamente de funcionamiento interno.

Tampoco el Tribunal de Cuentas tiene el rol de auditar, sí, muchas Comunas contratan estudios particulares para hacer auditorías. Lo que puede hacer en caso que la circunstancia lo requiera es dirigirse a la oficina de Municipios y Comunas, pidiendo realizar una auditoría o control por ciertas irregularidades que presente alguna gestión Comunal, estos piden a su vez al Poder Ejecutivo, el cual tiene la obligación de derivar a la SiGeP el caso y auditar.

Decimos entonces, después de este repaso por las normativas vigentes concernientes a sistema de control, que las 308 Comunas que integran el mapa provincial de Santa Fe (Alcorta una de ellas) están hoy desprotegidas de normativa en lo que ha control público se refiere y lejos de los proyectos ambiciosos de modernización de la administración pública que el Estado Nacional pensó y piensa aun hoy, para todo el Sector Público Nacional.

“En la entrevista realizada a la Lic. Yamile Barbará, personal de Municipio y Comunas, resaltaba que desde Municipios y Comunas se está trabajando mucho el tema de la reforma y las autonomías locales. Hoy por hoy, lo que se está viendo es que a ha cambiado el perfil de los Gobiernos Comunales de años atrás a esta parte, están trabajando muchísimo en tema social, tema cultural y demás cuestiones que antiguamente no se tenían en cuenta.

Tampoco la normativa está aggiornada a eso, entonces nosotros desde Municipios y Comunas tenemos que ir por un cambio a nivel normativo pero estamos privilegiando una reforma constitucional, con autonomía local y de acuerdo al grado de autonomía, no haría falta una normativa provincial que dictamine como tiene que ser una Comuna, al darle

autonomía política se puede definir cómo y cuándo se van a votar sus propias autoridades, de qué forma, se va a hacer una comisión, si quieren un Ejecutivo y un Legislativo, si quieren seguir con el formato de comisiones, la duración de los mandatos, etc.” (Lic. Yamile Barbará, comunicación personal, 13 de diciembre de 2016)

CAPÍTULO III

Marco Institucional

La Organización

“La organización es una integración de individuos y grupos en el marco de un orden formal que establece las funciones que ellos deben cumplir. Las expectativas comunes son un elemento básico, en el sentido que en una organización el desempeño de roles y funciones están sujetos a criterios y normas grupales y no a las voluntades individuales.”⁴¹

Esto es claro, sobre todo cuando nos referimos a la organización de un Gobierno, donde la razón de ser y cada una de sus áreas están abocadas a brindar un servicio y ayuda que la comunidad requiere. Sin embargo, expresa Etkin, lo que tratan es de “mantenerse en el tiempo y proteger ciertos intereses que no tienen que ver con la misión social sino con la supervivencia en un medio incierto y cambiante, lo que significa que no todas las decisiones buscan optimizar el uso de recursos a la comunidad, pero la organización también construye su realidad interna y es agente de cambio en su contexto.”⁴²

En nuestro caso de estudio, la organización que hace al Gobierno Comunal de Alcorta es una organización deficiente, que tiene hace mucho tiempo el objetivo puesto en mantener un statu quo que facilite el día a día de la gestión, y de ese modo proteger intereses propios de las diferentes áreas que conforman la organización y así entorpecer el trabajo en conjunto.

“La organización no solo es diseño y proyecto, es también proceso. Hay demandas y presiones desde distintos actores en el contexto y desde los propios integrantes de la organización.”⁴³

“Cuando las estructuras son rígidas y las culturas cerradas es difícil para la organización actualizar sus procesos productivos, y por lo tanto pierde relación con las demandas de un contexto incierto y cambiante”.⁴⁴

⁴¹ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 1, pág. 3.

⁴² Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 1, pág. 4.

⁴³ Op cit pag 9

El entorno en el cual opera la organización bajo análisis también es cambiante e incierto, y sobre esto se debe avanzar y tomar decisiones que impulsen sus propósitos y el logro de objetivos. Está claro que se enfrenta a perturbaciones que se deben a la relación con el medio externo que no controla y el interno con problemas propios de la burocracia y de decisiones que afectan el funcionamiento de esta.

Aquí, en la Comuna parecería que todos participan de un mismo sistema aunque está claro que no los mueven los mismos intereses.

Esta estructura rígida en la que se ve envuelta hoy la administración pública en la Comuna de Alcorta, y me animo a decir el resto de las Comunas de la provincia de Santa Fe, está relacionada íntimamente con un cultura de funcionamiento interno impuesta de años de gestiones que solo se han preocupado por mantener lo mínimo e indispensable para que la “administración funcionara.”

Pero el entorno hoy nos exige tomar decisiones que emprendan un proceso de cambio en toda la organización, comprometiendo a las diferentes áreas en esta toma y proceso de decisiones, porque si bien dichas áreas tienen autonomía relativa como el autor especifica al hablar de ellas, solo tienen sentido como parte de una organización, que las necesita, ya que éstas le dan realidad y también son articuladas por ella.

Este modo de ver a la organización y de pensar la organización nos permitiría un mejor y mayor control de la misma, el proceso tecnológico, capacitaciones de las áreas que nos conduzca hacia una estandarización de los procesos, etc. Todo lo que hace a un Estado más eficiente y eficaz.

Pero todo esto solo se puede lograr aggiornándose al proceso de modernización estatal y a lo que el entorno externo e interno nos exige, tomando decisiones políticas claras en lo que respecta a políticas de gestión y de control.

Cuando se planteo la reforma de la administración financiera a nivel nacional comenzada en 1992 se pensó en el Sistema teniendo en cuenta todos los subsistemas comprendidos en particular, porque la realidad nos

⁴⁴ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 1, pág.10

muestra una estrecha relación existente entre los subsistemas que integran la administración pública.

Debemos comprender que el desarrollo eficiente y eficaz de cada subsistema se halla directamente influido por los subsistemas vinculados, si solo ponemos el foco en la modificación de uno de los subsistemas podemos lograr el objetivo de uno de ellos, pero no va a contribuir a la reforma de manera integral pensada para toda la administración.

Este tipo de organización, como la que analizamos requiere de estas reformas, ni más ni menos pensada desde lo integral.

En el sistema es posible distinguir distintas actividades, que son funcionales o sirven al todo: b) procesos de comunicación, que guían y conectan las partes, y c) mecanismos de regulación y control, que mantienen el sistema bajo ciertas condiciones y evitan los desbordes o la ruptura de los límites”⁴⁵.

Son estas dos últimas actividades las que justamente se reflejan en nuestra organización, se intenta todo el tiempo coordinar las tareas referentes a las diferentes áreas que componen la organización, para que de alguna manera esta sobreviva en un ambiente que no controla, guiándolas para que cumplan los requisitos mínimos de subsistencia.

Pretende mantener cierta estabilidad a través de estas actividades que brinda el sistema vigente, pero también requiere de decisiones firmes, reaccionar a estímulos del ambiente, adecuarse, reinventarse y modificar aquello que no ve internamente pero que el entorno “exige” cambiar.

Cuando hablamos de organización, también hablamos de una cultura que mueve a esta para bien o para mal. Sobre la cultura organizacional Etkin describe varios enfoques en los cuales encuadrar a la organización que analizamos, uno de ellos lo denomina los sistemas culturales, los símbolos y significados compartidos...“los hechos son significados de acuerdo con los códigos y convenciones, pero también con la capacidad de interpretación y reflexión que es propia de individuos y grupos.

⁴⁵ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 2, pág. 34

Este es el tema de las “representaciones internas” de los componentes (y que ellos mismos construyen) frente a la realidad circundante. La significación no es entonces una rutina o mecanismo burocrático, tiene que ver con la construcción de la subjetividad social, con la valoración de los mensajes, con el peso de las influencias del grupo.

El concepto de significación es interno a los actores, y por lo tanto relativiza las decisiones que se toman siguiendo “las necesidades del sistema” como algo dado y externo a las partes. La organización como sistema cultural refiere a los procesos de aprendizaje que hace a los miembros actuar en forma cohesionada, con sus mitos, valores y creencias.

Las decisiones directivas pueden poner límites, asignar recursos o elegir nuevas tecnologías para priorizar ciertas acciones o inhibir las tradiciones. Pero actuar sobre las pautas culturales requiere otras estrategias, no alcanza con los mecanismos de regulación y control. Se requiere educación, persuasión y formación de imágenes.”⁴⁶

En cuanto a la estructura y su diseño, y de acuerdo a lo analizado hasta el momento, estamos frente a una organización “básica”, las funciones de cada área y Secretaría, el rol que cumplen dentro de la Comuna, su misión y visión no están plasmadas en ningún papel, no se conocen, por lo que dificulta el proceso de control.

Vale decir que estas áreas siguen ciertas pautas de trabajo impuestas de hace muchos años por gobiernos que se han ido sucediendo, y algunos que se han perpetuado en el poder por 4 o 6 períodos. Si en 12 años no se pensó en toma de decisiones que generen un sistema dentro de la organización y faciliten procesos dentro de la misma, cuando a nivel nacional y provincial se proyectaba a futuro un plan de modernización de la administración pública, es muy difícil modificar y cambiar ciertas estructuras de trabajo de un momento a otro.

Cuando hablamos de procesos estos “refieren a la organización en movimiento, a las actividades que se cumplen en forma

⁴⁶ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 2, pág. 39

recurrente...actividades que se realizan de manera continua, que no tienen un comienzo y un fin establecido. No son un episodio o un suceso aislado, tienen que ver con la continuidad del sistema.”⁴⁷

En la Comuna de Alcorta el único y último organigrama de funcionamiento es del año 1989 y consta en actas. En consecuencia, la inexistencia de organigrama (representación grafica de la organización), de una estructura coordinada, etc, nos demuestra que hay ausencia de un esquema de organización, de trabajo, de proceso, donde se reflejan las diferentes áreas de trabajo, las posiciones jerárquicas, división de tareas, coordinación, y las relaciones y comunicaciones entre los diferentes sectores.

De alguna manera nos sirve para la planificación estratégica y la consecución de los objetivos planteados, pero ante la ausencia de esto se dificulta definir de manera clara y visible el diseño y los lineamientos a seguir planificados por la gestión, reconocer quien es responsable, a quien le corresponde dar respuesta ante tal o cual problema que se presenta, o trabajo a realizar, en síntesis, no puedo controlar aquello que no conozco.

Mintzberg nos describe los mecanismos coordinadores para lograr la coordinación de tareas, y si bien la supervisión directa en esta organización estaría presente en algunas de las áreas que conforman la Comuna ya que en ellas “las tareas son coordinadas por que “una persona asume la responsabilidad por el trabajo que ejecutan otras, emitiendo órdenes e instrucciones y supervisando sus acciones”⁴⁸; el resto de la organización carece de un mecanismo de coordinación, como puede ser la normalización o estandarización de los procesos de trabajos que permitiría la coordinación a través de “especificar o programar los contenidos de los trabajos, generalmente mediante normas, reglas y procedimientos que se deben llevar

⁴⁷ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 1, pág. 26

⁴⁸ Profesor Carlos Ramírez Guerra, Modelos de las Configuraciones de Henry Mintzberg, pág. 5 en ; https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/OYG300/1/material_docente/bajar?id

a cabo para desarrollar los trabajos. En definitiva establecer el “como” han de realizarse las labores.”⁴⁹

La presencia de estos mecanismos coordinadores en la organización permitiría un mejor funcionamiento del sistema, del proceso, lo cual evitaría problemas que hoy se presentan y ante los cuales no se logra una solución inmediata o pronta, o simplemente se desconoce a quien recurrir para darle el curso efectivo.

Este proceso hoy se mantiene por un funcionamiento interno ya constituido por años de gestión, intenta mantener el statu quo vigente sin decisiones de cambio, pero muy necesarias para que no solo éste funcione sino que mejore.

Etkin señala que los procesos pueden ser positivos o negativos, ayudar al cambio o mantener un estado de cosas como en el caso que analizamos, pero en cuanto a los procesos de control, dice refiere a las tareas de informar y evaluar los resultados y el cumplimiento de normas (entre otras funciones).

“El proceso refiere a actividades que se realimentan a si mismas, es decir, se reinician o recomienzan en forma continua...; Sin los procesos de control, la organización no tendría límites ni señales sobre situaciones anormales, y las decisiones de corrección dependerían de acciones aisladas”⁵⁰.

Estos procesos son informales, tienen lógica y un devenir de años de práctica, pero no existen dentro del encuadre de un planeamiento estratégico, no hay metas establecidas a las que seguir, objetivos claros, misión y visión de la organización y de sus partes componentes; por lo tanto dificulta la tarea de control.

Los procesos son una parte fundamental del control público pero no están claramente establecidos, ni legalmente, ni burocráticamente. La organización funciona porque existe una supervisión directa podríamos

⁴⁹ Profesor Carlos Ramírez Guerra, Modelos de las Configuraciones de Henry Mintzberg, pág. 5 en ; https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/OYG300/1/material_docente/bajar?id

⁵⁰ Etkin Jorge, POLITICA, GOBIERNO Y GERENCIA DE LAS ORGANIZACIONES. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall. Cap. 1, pág. 27.

decir, alguien que supervisa las tareas de cerca, que responde por ellas, una comunicación informal que mantiene un proceso informal para que de este modo la organización marche “normalmente”.

Pero lo importante es saber que “en materia de control, ni las instituciones, ni los sistemas, ni los enfoques, ni los métodos son estáticos; cada uno de los elementos, considerados aisladamente o en conexión con otros, es susceptible de mejora. Hay una necesidad constante de adaptarse en el entorno de Control.”⁵¹

Conformación y Funcionamiento de la Comisión Comunal.

“En la red institucional y territorial que compone la provincia de Santa Fe, los gobiernos locales comunales son piezas esenciales. Su constante participación en la toma de decisiones de las políticas públicas y estratégicas en el territorio es necesario para lograr una provincia integrada, equilibrada y solidaria.

Son Comunas todos aquellos centros de población que no alcanzan la cantidad de 10 mil habitantes.

La Conformación de las Comisiones Comunales se establece a partir de la cantidad de habitantes con la que cuente la misma. De esta manera cuando las villas no hayan alcanzado una población de 1500 habitantes, la Comisión Comunal, es integrada por tres miembros titulares e igual número de suplentes. A diferencia de las población que superen los 1500 habitantes y hasta 10.000 habitantes, la Comisión Comunal se establecerá con cinco miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas hayan alcanzado una población de 1500 habitantes en su ejido urbano.

Cuando las Comisiones se constituyan por cinco miembros, se elegirán cuatro por la mayoría y uno por la minoría y cuando fueren de tres miembros, dos por la mayoría y uno por la minoría. Todos durarán en su mandato dos años.

⁵¹ Emb. Pagkratis, Angelos, Auditoria Publica e Integración Regional, Jornadas 2003, pág. 53.

La administración de una Comuna estará a cargo de una Comisión Comunal elegida por la comunidad. Conjuntamente se elegirá una Comisión de Contralor de Cuentas, que tendrá a su cargo el control del gasto comunal, a la cual, la Comisión Comunal deberá presentar comprobantes y balance para su aprobación o desaprobación

La Comisión Comunal constituirá por sí, sus respectivas autoridades, eligiendo de su seno, un presidente, un vicepresidente y un tesorero.

En el caso de la Comisión de Contralor de Cuentas estará compuesta por tres miembros titulares y tres suplentes, durando también dos años en sus mandatos.⁵²

Alcorta es una localidad de 7.603 habitantes, por lo que la comisión comunal está conformada por 5 miembros titulares e igual número de miembros suplentes.

La comisión electa, está formada por 4 miembros titulares representando a la mayoría electa y 1 por la minoría. (Ver anexo ley 2439).

Esta Comisión sesiona cada 15 días, como lo indica la ley Orgánica de Comunas, (art 29) los temas a tratar los define el Presidente de la Comisión Comunal, dándole prioridad a temas más urgentes y de lo más variado, las resoluciones se adoptan por mayoría en el caso de las Comisiones compuestas por 5 miembros, y de haber empate se computa el voto del Presidente.

Los temas a tratar surgen de reuniones entre el Presidente y las diferentes secretarías (podríamos decir reuniones de gabinete) que forman parte de la gestión y todos los asuntos tratados y resoluciones constan en libro de actas, foliado y con firma de Presidente, vocales presentes y Secretario Administrativo. Como también un libro exclusivo de la Comisión Comunal con las resoluciones y ordenanzas que dicten, foliado y rubricado por el Presidente.

Ahora bien, esto es lo que está reglamentado, la realidad es otra: Se deja constancia en las actas los temas que fueron tratados en reunión de Comisión, pero estos temas son los que interesan a la mayoría

⁵²Regiones, municipios y comunas en;
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502#>

representada, sin tener en cuenta, muchas veces los temas planteados por los representantes de la minoría gobernante.

Digamos que hay una ausencia de equilibrios de poderes, el *Poder Supremo* parecería recaer solo en la mayoría gobernante, por cual en varias oportunidades define el "*Poder Ejecutivo*" y no la minoría, y como bien describimos en un principio en este trabajo, al estar regidos por un Régimen Democrático y Republicano la división y el equilibrio de poderes se convierte en uno de los basamentos más importantes del régimen y constituye un principio fundamental para el Estado de Derecho Constitucional.

En cuanto al Secretario Administrativo, este actualmente esta designado por decisión de la comisión comunal de la gestión anterior (2013-2015), su designación consta en acta, pero al ser irregular su nombramiento este no puede desempeñar su cargo según lo reglamentado por la ley 2439, siendo el único autorizado para completar y labrar las actas en reuniones de Comisión Comunal, su labor la realiza el Secretario de Gobierno, no siendo este el que debe cumplir esa función.

En lo que respecta a la Comisión de Contralor de Cuentas, si bien según la ley N° 2439 Orgánica de Comunas, su función principal es la de ejercer el control de los bienes públicos, recabar información en cualquier época del año, como ser libros contables, documentos, comprobantes del ejercicio administrativo, también celebrar reuniones en el local comunal, llevar libro de actas foliado y rubricado por el Presidente de la Comisión Comunal con resoluciones y dictámenes celebrados, etc, esto no es así.

Se hacen presentes en determinadas ocasiones cuando se los cita por algún tema especial, donde se requiere de la firma de los miembros de la Comisión Contralora de Cuentas como por ejemplo, para firmar el ingreso de dinero recibido desde el Gobierno Provincial o Nacional correspondiente a diferentes programas gestionados ante los organismos públicos. En caso contrario, no se hacen presentes para cumplir con la función que les fue encomendada.

El control el Gobierno Comunal, esta muchas veces en cabeza de hecho en el Tesorero.

“*ARTICULO 52. La registraci3n de la contabilidad comunal deber1 ser integral e integrada y comprender1 los aspectos presupuestarios, financieros y patrimoniales. La registraci3n de la ejecuci3n del presupuesto de gastos deber1n exponer claramente las distintas etapas del mismo: Presupuesto aprobado, modificaciones al presupuesto, compromiso, devengado y pago.

En cuanto a la registraci3n de la ejecuci3n del c1lculo de recursos, deber1n contabilizarse las distintas etapas; recursos aprobados, devengados y percibidos. Modificado por: Ley 12.194 de Santa Fe Art.1 (B.O. 19-12-2003) MODIFICADO”⁵³

“ARTICULO 56. Las Comisiones Comunales, publicar1n del uno al diez de cada mes, el movimiento de Caja o Tesorer1a correspondiente al mes anterior, detallando las 3rdenes de pago libradas y concepto de las mismas. Al finalizar cada a1o rendir1n cuenta documentada a la Comisi3n de Contralor de los ingresos y egresos habidos, debiendo producir un informe detallado de la labor administrativa desarrollada durante ese per1odo.

ARTICULO 57. Las publicaciones a que se refiere el art1culo anterior se har1n en un diario o peri3dico local o en carteles fijados en las oficinas y parajes p1blicos, debiendo facilitar estos 3ltimos a los vecinos que los soliciten. La demora en estas publicaciones ser1 penada con una multa de diez pesos diarios al Presidente y cinco pesos a los dem1s miembros. En lo que respecta a la falta de publicaci3n del balance anual que deber1n hacer las Comisiones Comunales, las multas se aplicar1n a partir del treinta de enero.”⁵⁴

Conformaci3n y Funcionamiento de la Comisi3n Contralor de Cuentas

Comenzamos el trabajo definiendo el control p1blico, y a medida que fuimos avanzando en el an1lisis de caso, nos toco relatar diferentes

⁵³ LEY ORGANICA DE COMUNAS N1 2439. Texto Actualizado. P1g. 8. Archivo pdf

⁵⁴ Op.cit p1g. 9.

instancias a los que se enfrenta el control público y los organismo de control presentes a nivel Nacional y Provincial. Ahora llegamos al momento de describir el funcionamiento del órgano de control local, la Comisión Contralora de Cuentas de la Comuna de Alcorta.

El control de los fondos públicos está a cargo de la Comisión de Contralor de Cuentas, la cual se encuentra reglamentada por la Ley nº 2439 Orgánica de Comunas. Aquí vale la aclaración que cuando nos referimos a contralor según la Real Academia Española es un “Funcionario encargado de controlar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.”⁵⁵

“**Art. 70** - Conjuntamente con la Comisión Comunal y en idéntica forma, se elegirá por dos años una Comisión de Contralor de Cuentas, compuesta de tres miembros titulares e igual número de suplentes, quienes deberán reunir los requisitos previstos por los arts. 22 y 24, consistiendo sus funciones en la de recibir el balance y comprobantes que deban presentar las Comisiones Comunales, prestándole su aprobación o desaprobación.

Art. 71 - La Comisión de Contralor de Cuentas desempeñará sus funciones en el local de la Comisión Comunal, pudiendo en cualquier época del año recabar la presentación de libros, documentos y comprobantes del ejercicio administrativo en curso, a los fines del control que le está asignado.

Llevará un libro de actas foliado y rubricado por el Presidente de la Comisión Comunal, donde quedará constancia de las sesiones que celebre y copia de cada uno de sus dictámenes y resoluciones. De la custodia de este libro es personalmente responsable el Presidente de la Comisión Comunal.

La Comisión de Contralor de Cuentas, bajo pena de pesos diarios a cada uno de sus miembros, culpables del retardo, deberá expedirse dentro de los treinta días de serle llevado el balance a que se refiere el art. 70. Aprobado el mismo y justificada la exactitud y legitimidad de los comprobantes presentados, devolverán todo con el respectivo informe a la Comisión Comunal. En caso de desaprobación, pasarán los antecedentes al Agente Fiscal en turno, si hubiere causa para ello, puntualizando los motivos.”⁵⁶

⁵⁵ Definición de Contralor en; <http://www.rae.es/>

⁵⁶ Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe. Ley 2439. Del Contralor de Cuentas. Art 70 al 73. Pág. 13, en <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/info/ley2439.htm>

Por otro lado nos encontramos con el control de la ejecución del gasto público ejercido por el órgano Contralor de Cuentas. Para esto se utiliza el Balance como instrumento para la rendición de cuentas. El balance, es el patrimonio con el que cuenta la institución en una fecha determinada, una fotografía de la situación, según la jerga contable.

Este mismo es firmado por Presidente Comunal y Tesorero o Secretario Administrativo, luego se imprimen varias copias las cuales son presentadas a fin de mes a todas las Instituciones Públicas de la localidad.

Los balances y comprobantes deben ser presentados a la Comisión Contralora de Cuentas por parte de la Comisión Comunal, prestándoles su aprobación o desaprobación, estos deben ser publicados, de manera tal que la población tenga acceso a la información.

La Comisión Contralora de Cuentas puede también, cuando lo considere necesario, recabar información de los libros contables y comprobantes del ejercicio administrativo diario de la organización, sin encontrar ningún tipo de impedimento. Sin embargo, es sabido que en muchos casos ocurrió lo contrario y se le ha negado cierta información, sabiendo que ese tipo de información es de carácter público y debe estar a disposición de cualquier ciudadano que lo requiera.

La Gestión Comunal en ejercicio, debe presentar el presupuesto anual antes del 15 de diciembre de cada año, como lo indica la ley 2439 en su art 53.⁵⁷, el cual se sanciona mediante ordenanza. Para el armado del Presupuesto, según los responsables del área contable de la Comuna, se utiliza como “parámetro” el presupuesto del año anterior, con las modificaciones pertinentes al momento de confeccionar el documento.

El Presupuesto es un cálculo anticipado de los ingresos y egresos de cualquier actividad económica, lo que permite, establecer prioridades, evaluar objetivos, etc, en conclusión, permite la planificación en un gobierno, lo que parecería no lograrse en las gestiones comunales. Por otra parte tiene sus limitaciones porque generalmente se basan en proyecciones,

⁵⁷ Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe. Ley 2439. Del Recursos y Gastos. Art 49 al 66. Pág. 10, en <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/info/ley2439.htm>

estimaciones, que, de no hacerse correctamente, los resultados no van a ser reales ni sirven como herramienta de planificación.

Otra deficiencia que presenta el organismo de control público de la Comuna es que, para formar parte de la Comisión de Contralor de Cuentas no se requieren demasiados requisitos, solo los indispensables para ser miembro de la comisión comunal, tener 22 años o más de edad, saber leer y escribir, ser elector del municipio y contar con 2 años de residencia inmediata en el mismo, como tampoco exige personal idóneo para el desempeño del cargo, se accede por formar parte de la Comisión Comunal, o sea que el acceso al Órgano Contralor de Cuentas, no demanda de personal idóneo ni garantiza idoneidad necesaria para desarrollarse en el cargo, por lo que solo se apela a la “buena Fe” de las personas que la integran; una paradoja, ya que si los órganos de control, sean provincial (Tribunal de Cuentas) o nacional (AGN o SIGEN), se han instaurado como sistemas para asegurar la transparencia, el control de la ética pública, contra la corrupción, para hacer de la autoridad o jefe de Estado un sujeto responsable, obligarlo al ejercicio responsable del Poder, dentro de la gestión pública, etc.; ¿Qué es lo que nos hace pensar que no se necesitan funcionarios que reúnan las mismas condiciones y requisitos en los Gobiernos Comunales?

Esto que describimos hasta ahora, es parte de lo que realmente sucede con el funcionamiento del organismo encargado del control público de la Comuna de Alcorta y su Comisión.

Un poco de esto es lo que tratamos en la charla que mantuve con la Lic. Barbará, “hay que rediscutir el tema de cuan efectiva son las comisiones comunales tal cual están planteadas hoy y si no es mejor pensar en un cuerpo legislativo.

Por otro lado si logramos una autonomía vos decidís un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo, un Tribunal de Cuentas, una figura de contralor. La postura nuestra es que debemos ir hacia una modificación de todo ese sistema, que en su momento funciono, en el año 1935 cuando se sanciona la Ley Orgánica de Comunas, esta tenía un perfil más administrativista, hoy no se corresponde con la realidad.” (Lic. Yamile

Barbará, comunicación personal, miembro del área Municipios y Comunas del gobierno de Santa Fe, 13 de diciembre de 2016)

CAPÍTULO IV

Diagnóstico sobre Cultura Organizacional.

Nuevas formas Control Social

“La cultura organizacional es una idea en el campo de los estudios de las organizaciones y de gestión que describe la psicología, las actitudes, experiencias, creencias y valores (personales y culturales) de una organización. Se ha definido como la colección específica de las normas y valores que son compartidos por personas y grupos en una organización y que controlan la forma en que interactúan entre sí dentro de la organización y con el exterior.”⁵⁸

Luego de la aclaración manifiesta en el párrafo anterior, volvemos a nuestro análisis y decimos que: la ley orgánica de Comunas de la provincia de Santa Fe permite la reelección indefinida, por lo cual quienes detentan el poder tienen una ventaja muy pronunciada frente a las minorías que no se encuentran en paridad de condiciones, sin embargo, es sabido que para un buen funcionamiento del sistema democrático, el rol que juega la minoría es de gran importancia. En algunos casos es apartada de su rol y en otros les gana el desinterés.

Pero este “modus operandi” no solo se observa en los gobiernos o instituciones políticas, esta práctica es también común en instituciones sociales como consorcios, ong’s, clubes, etc.; o sea que deberíamos pensar que el problema no es exclusivo de la clase política o gobernante, las cuales tienen un grado de responsabilidad y control siempre más elevado, sino que se podría pensar como un patrón cultural del cual es difícil escapar pero no imposible.

A esto se refiere Zygmunt Bauman cuando reflexiona acerca de la Cultura... “La cultura fue concebida originalmente como un agente de cambio, una misión emprendida con el objeto de educar a las masas y refinar sus costumbres. Pero en nuestro mundo contemporáneo de la

⁵⁸Cultura Organizacional en <http://www.encyclopediafinanciera.com/organizaciondeempresas/cultura-organizacional.htm>

modernidad líquida, la cultura ha perdido su rol misional: ya no busca ilustrar e iluminar al pueblo, sino seducir al público.”⁵⁹

El autor hace un recorrido del significado y cultura, partiendo de la era de la ilustración donde la cultura aparecía planteando una Revolución, como la educadora del “populacho”, lo que generaría un incremento en potenciales trabajadores, soldados, ciudadanos que enorgullecerían al Estado-Nación.

Cuando se logra transformar al populacho en un cuerpo cívico, el concepto de cultura comienza a salir de su razón de ser... “Lejos de aquella audaz y arriesgada tentativa, cruzada o misión de antaño, la cultura se asemejaba ahora a un mecanismo “homeostático: una suerte de giroscopio que protegía al Estado nación de los vientos de cambio y de las contracorrientes...a mantener el barco en su rumbo correcto”⁶⁰... “la cultura en su etapa homeostática es una cultura al servicio del statu quo, de la reproducción monótona de la sociedad y el mantenimiento del equilibrio del sistema...”⁶¹

Hasta aquí un concepto de cultura basado en un todo, pensado desde el proyecto iluminista de transformar el populacho mediante un adoctrinamiento de las masas, educándolas, haciéndoles conocer sus derechos y deberes, transformándolos en ciudadanos y tomando conciencia de lo que esto significa, logrando un involucramiento de estas en el Estado Nación, generando un sentimiento de pertenencia y de preocupación por la cosa pública.

Y entonces pasamos del mejor sentido que se le podía atribuir a la cultura, a la pérdida nuevamente de la posición, que fue resultado del mismo proceso que transforma la modernidad, “llevándola de su fase sólida a su fase líquida. Esta modernidad se vuelve líquida en el transcurso de una modernización obsesiva y compulsiva que se propulsa e intensifica a sí misma, como resultado de la cual, a la manera del líquido, ninguna de las

⁵⁹ Bauman, Zygmunt, LA CULTURA EN EL MUNDO DE LA MODERNIDAD LÍQUIDA, Fondo de Cultura Económica 2013

⁶⁰ Óp. cit, pág. 16

⁶¹ Óp. cit. pág. 17

etapas consecutivas de la vida social puede mantener su forma durante un tiempo prolongado.”⁶².

Esta cultura propia de la *modernidad líquida* “se corresponde bien con la libertad individual de elección, y que su función consiste en asegurar que la elección sea y continúe siendo una necesidad y un deber ineludible de la vida, en tanto que la responsabilidad por la elección y sus consecuencias queda donde la ha situado la condición humana de la modernidad líquida: sobre los hombros del individuo, ahora designado gerente general y único ejecutor de su “política de vida”⁶³

Entonces, lo que vimos hasta ahora nos refleja apenas una parte de lo que hoy vivimos como sociedad, como individuos, donde la cosa pública, pareciera ser “de otro” y no “de todos”, por lo que nos es difícil comprender que hoy el control del Estado pareciera estar reservado para unos pocos y no para los ciudadanos que formamos parte del Estado, se ha perdido el sentido del involucramiento en esto, un giro importante en la razón de ser de la *Cultura*, desde el Iluminismo hasta la Modernidad.

Y si bien notamos y sabemos que las pautas culturales resultan difíciles de revertir con solo la modificación de una ley, sin embargo esto podría ser el puntapié inicial para comenzar con una serie de ensayos, proyectos institucionales que modifiquen los procesos concentratorios de poder.

Es sabido que la periodicidad de los mandatos, tiende a romper con pactos, arreglos y por qué no, negocios, grupos de poder influyentes y condicionantes muchas veces de los gobiernos democráticos. Dicho de otra forma: la concentración y la perpetuidad en el poder favorece prácticas corruptas ante la ausencia de un control y deterioran la legitimidad democrática.

En los gobiernos comunales, el control público parecería ser limitado, esto se puede atribuir a lo que veníamos haciendo referencia anteriormente,

⁶² Bauman, Zygmunt, LA CULTURA EN EL MUNDO DE LA MODERNIDAD LIQUIDA, Fondo de Cultura Económica 2013, pág. 17

⁶³ Óp., cit pág. 18

las minorías no tienen participación activa como lo sugiere el art 70 y 71⁶⁴ de la ley orgánica de Comunas, en algunos casos por desinterés y en otras porque la mayoría gobernante no los hace partícipe de la gestión. Pero tampoco hay demostración de interés por parte del ciudadano, cuando el ciudadano debería formar y tomar parte de manera activa y responsable de los asuntos públicos.

Nuevas formas de Control Social

Anteriormente hicimos referencia a la importancia de la participación del ciudadano y de todos los sectores de la sociedad civil, en lo referente al control público, entendiendo que el Estado y las políticas públicas no son temas que competen solamente a quienes ejercen los gobiernos, sino a todos los ciudadanos.

Enrique Peruzoti y Catalina Smulovitz abren un debate sobre demás formas de control social y aseguran que “el escenario político reciente también ha sido ocupado por un abanico de múltiples movimientos sociales y por una red de ONG que exigen y monitorean la legalidad de las acciones del Estado...”⁶⁵

Esta noción de control ciudadano está vinculada a la obligación de los funcionarios de rendir cuentas por sus actos de gobierno y supone una relación entre controlados y controlantes. Por lo tanto unos tienen la obligación de proporcionar información y justificar el cumplimiento de sus acciones y tareas, los otros, los controlantes de exigir o demandar información de las decisiones que adapten y de sancionarlos en caso de incumplimiento de sus deberes de funcionario público.

Pero si hablamos del control ciudadano, su injerencia en los últimos tiempos, la obligación de los funcionarios de rendir cuentas, etc, no podemos dejar de mencionar la Accountability, que hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus

⁶⁴ Anexo nº 1. Ley 2439. Ley Orgánica de Comunas de la provincia de Santa Fe.

⁶⁵ Peruzzotti, Enrique. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Cap I PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Pág. 23. Editorial Temas Año 2002.

conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y justificar sus decisiones y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas.”⁶⁶

Sin embargo, algunos autores cuando describen las responsabilidades de un funcionario frente a la gestión pública, marcan una división entre el termino *accountability* y responsabilidad (o sea que hacen también responsable a otro/s de sus actos) aduciendo que este último tiene un significado más amplio ya que no solo toma en cuenta la obligación o los deberes del funcionario, sino que implica el ejercicio de un derecho, sobre todo cuando el funcionario por ej, forma parte de la competencia de un órgano de control. Digamos que forma parte de la condición del funcionario público, el rendir cuentas a la ciudadanía.

Hay varias formas en que puede aparecer la *accountability*, puede ser legal, en las que el accionar de los funcionarios públicos está enmarcado en la ley y a ella se deben.

Por otro lado tenemos la *accountability* política, se refiere más que nada a la capacidad de los ciudadanos de que las políticas llevadas a cabo por gobiernos respondan a sus preferencias. Está íntimamente relacionada con la representación democrática. “Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control.”⁶⁷

También Guillermo O’Donnell utiliza el término *accountability* y divide por un lado *accountability* horizontal y por otro *accountability* vertical.

La *accountability horizontal* “hace referencia a la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales.”⁶⁸ Aquí encontraríamos a los órganos nacionales de control como Sindicatura General de la Nación, Auditoría

⁶⁶ Op. cit Pág. 25. Editorial Temas Año 2002.

⁶⁷ Peruzzotti, Enrique. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Cap I PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Pág. 27. Editorial Temas Año 2002.

⁶⁸ O’Donnell, Guillermo, Disonancias Críticas democráticas a la democracia. Cap III, pág. 113. Prometeo libros. 2007

General de la Nación, u órganos provinciales como Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe.

En la *accountability vertical* implica la existencia de un agente social externo que sería el electorado, es la que está relacionada a la *accountability* política y por ende a las elecciones.

Sin embargo esta es solo una fase dentro de lo que contiene el significado de *accountability vertical*. “Elecciones, demandas sociales que normalmente se pueden articular sin padecer la coerción estatal, medios de comunicación que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas son dimensiones de lo que denomino “*accountability vertical*”⁶⁹

Los autores, Smulovitz y Peruzzotti, acuerdan en que los regímenes democráticos que se han establecido en el último periodo presentan cierto déficit institucional, sobre todo en lo que refiere a mecanismos de control o *accountability*.

Sobre esto O’Donnell expone en su libro *Disonancias*, que las democracias políticas nuevas de los países latinoamericanos exhiben una *accountability* horizontal débil e intermitente y llega a cuestionar la representatividad de estos regímenes concluyendo que se han reemplazado por democracias delegativas. “Aunque el poder este dividido formalmente por la separación de poderes ya hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos mecanismo de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación, a la vez que considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones.”⁷⁰

Pero el fracaso no recae solo en la *accountability* horizontal sino también en la vertical, ya que en los países de América Latina está vigente la

⁶⁹ O’Donnell, Guillermo, *Disonancias Criticas democráticas a la democracia*. Cap II, pág. 86. Prometeo libros. 2007

⁷⁰ Peruzzotti, Enrique. *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Cap I PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Pág. 31. Editorial Temas Año 2002.

dimensión electoral, pero está solo presente de vez en cuando y tampoco se sabe cuán efectiva es esta faceta de la accountability vertical.

La cuestión recae en que al haber un déficit de las instituciones horizontales, que cada vez representan menos los intereses y opiniones de los representados y si el diseño institucional no modifica para bien las relaciones verticales entre representantes y representados, entonces no habrá accountability horizontal.

Todos estos argumentos nos demuestran el impedimento de consolidación de las instituciones democráticas.

Pero el escenario político ha cambiado y ha sido ocupado por nuevos actores sociales, como ONG y movimientos sociales que controlan y exigen mayor legalidad en las acciones del Estado sumado a la mediatización de escándalos por hechos de corrupción. Esto representa una forma innovadora de política y da lugar a la aparición de la accountability social.

“La accountability social, es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.”⁷¹

Este involucramiento del ciudadano en el control social, está ligado a la responsabilidad del funcionario de rendir cuenta de sus actos de gobierno, acciones u omisiones; sin embargo no sucede ya que muchas veces no cuenta el ciudadano común con los instrumentos necesarios para ejercer

⁷¹ Peruzzotti, Enrique. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Cap I PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Pág. 32. Editorial Temas Año 2002.

ese control, claro está que no puede si quiera ingresar a un sitio web del gobierno local para ver publicaciones de licitaciones públicas, presupuesto, balance mensual, porque este no existe y hace que ese control se dificulte.

Lo que pretenden en algún punto es explicar que el concepto de *accountability* vertical no se puede limitar únicamente a las elecciones, muchos sucesos ocurren en cualquier momento, sucesos individuales o colectivos, los cuales muchas veces están dirigidos a remediar, impedir o sancionar acciones u omisiones de funcionarios públicos, muchos de ellos electos en elecciones, otros no.

Sobre esto amplía O'Donnell... "en países donde, como en América Latina la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión social de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y eventualmente, incluso para la supervivencia de un régimen democrático..., ya que mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontal y vertical de la *accountability*."⁷²

⁷² O'Donnell, Guillermo, *Disonancias Críticas democráticas a la democracia*. Cap III, pág. 128. Prometeo libros. 2007

Conclusión

Después de haber analizado tanto los antecedentes como la legislación vigente y constatarlo con la realidad en la que se desarrolla el funcionamiento del sistema de control público en la comuna de Alcorta, he llegado a la conclusión en donde se me plantean dos posibles escenarios.

➤ El primer escenario está relacionado con la posible reforma de la Ley nº 2439 Orgánica de Comunas de la provincia de Santa Fe. Paso a explicar por qué.

Debemos comprender que el perfil de los gobiernos comunales a cambiado y mucho desde que se sanciono en 1935 la Ley nº 2439 Orgánica de Comunas de la provincia de Santa Fe a la actualidad.

La postura que asumo es que hemos de ir hacia una modificación de toda la estructura que hace a la organización comunal, que en su momento funcionó, cuando la Gestión Comunal tenía un perfil más administrativista que hoy no se corresponde con la realidad.

Hay que rediscutir el tema de cuan efectiva son las comisiones comunales tal cual están planteadas hoy, y si no es conveniente pensar en un cuerpo legislativo; definir cómo y cuándo se van a votar sus propias autoridades, de qué forma, si van a continuar con el formato de comisión comunal o si gobernará un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo, definir la duración de los mandatos, etc

Respecto a esto último; se ha estado planteando esta cuestión en varias discusiones en donde participaban autoridades de gobiernos comunales, ellos coinciden en que la duración de los mandatos deberían ser de 4 años y no de 2 años como lo es actualmente; porque como dijimos anteriormente el perfil de estos gobiernos a cambiado, ya no solo se hacen cargo de alumbrado, barrido y limpieza, sino de cultura, educación, desarrollo social, planificación, obra pública y vivienda, etc.

Hoy en día en la Comuna de Alcorta, como en el resto de las Comunas del territorio santafecino, se planifican las políticas públicas a corto plazo, porque el calendario electoral es muy acotado para lograr la implementación de políticas de largo plazo que no se alcanzan a ejecutar.

Por tanto, el tiempo para ganar las elecciones es tirano, entonces los cambios profundos siempre se posponen, como por ejemplo la iniciativa de darle otro rumbo a la organización, modificar su estructura y funcionamiento.

Entre tantas cosas que han sufrido transformación en estos años – desde que fue sancionada la Ley Orgánica de Comunas– el ejercicio de la administración financiera no fue ajeno a las transformaciones, los gobiernos comunales comenzaron a participar de la presentación de proyectos y programas tanto provinciales como nacionales (Obra Pública y Vivienda, Fondo de Asistencia Educativa -FAE, Fondo de Financiamiento Educativo-FFE; programas sociales –VINCULOS-;etc) adquiriendo con la gestión de alguno de ellos sumas muy importantes de dinero correspondientes a las diferentes áreas sobre las cuales se trabaja diariamente.

Por ejemplo, para poder acceder solo algunos programas provinciales, las Comunas deben presentar ante la delegación de Municipios y Comunas el balance de los últimos 3 años de gestión firmado por Presidente Comunal y Tesorero; en la entrevista realizada a funcionario de dicho organismo, me confirmó que el 80% de los gobiernos comunales no cumple en tiempo y forma con dicha presentación. Falencias y demás irregularidades que se presentan en torno al deficiente control público de las Comunas.” (Entrevista personal, Lic. Yamile Barbará, 18 de diciembre de 2016).

Todos los programas y proyectos que enumeramos son solo una parte de la actividad económica y financiera que desempeña la gestión diariamente; tienen injerencia en áreas que en otros tiempos no se tenían en cuenta, no solo por los gobiernos sino tampoco por los ciudadanos. Hoy el rol del ciudadano es importante y es este quien en varias oportunidades exige a los gobiernos la incorporación de temas de su interés.

Estos programas y proyectos requieren de un seguimiento, procesos licitatorios, rendición de cuentas, es decir, de un control más concreto y detallado que el sugerido por normativas existentes.

De esta manera puedo darme cuenta que la Ley Orgánica de Comunas de Santa Fe sancionada en 1935, no contempla ni tampoco esta adecuada a la actividad política-gubernamental de estos tiempos.

Por ello, el organismo de control comunal, la Comisión Contralora de Cuentas, sólo ejerce su función revisora (y limitada) de la administración financiera del gobierno comunal, en lugar de desempeñar un verdadero acto administrativo de control de la gestión pública.

Respecto a esto, me parece interesante el desempeño del organismo de control de las Comunas de la provincia de Córdoba, donde se aplica un control más abarcativo, un control de toda la gestión pública.

Allí, el Tribunal de Cuentas es el organismo de control y su función va más allá del rol de contralora o revisora de cuentas, la Ley N° 8102 de Municipios y Comunas dedica un par de artículos a la conformación, función, atribuciones y deberes del Tribunal de cuentas, dándole la entidad que se merece al organismo de control y al control público propiamente dicho.

A continuación enumeraremos algunos de ellos.

El Tribunal de Cuentas se constituye por sí mismo, elige a su Presidente el cual puede ser reelecto, dispone de medios, recursos y personal necesario para el cumplimiento de las funciones.

“Entre sus atribuciones encontramos:

- 1- Revisar la cuenta general del ejercicio de la administración comunal y dictaminar ante la administración comunal.
- 2- Visar previo a su cumplimiento todos los actos administrativos y operaciones que comprometan gastos
- 3- Aprobar las órdenes de pagos expedidas en forma legal.
- 4- Fiscalizar las inversiones de los fondos otorgados en carácter de subsidios o subvenciones
- 5- Fiscalizar las cuentas de la Comisión Comunal
- 6- Fiscalizar operaciones financiero-patrimoniales de la Comuna.
- 7- Dictar su reglamento interno
- 8- Preparar y elevar el cálculo de gastos e inversiones del tribunal
- 9- Designar, promover y remover a sus empleados. El Tribunal por medio de una resolución designa a la persona idónea para el cargo.

La forma de expedirse del Tribunal de Cuentas son:

Visación: Examina el documento poniéndole el visto bueno, aprobándolo.

Observación: inobservancia de normas y/o disposiciones legales en la contratación o compromiso del gasto son consideradas como sustanciales, que tornan al acto en inválido.

Visación con reserva: no se comparte el criterio seguido para la contratación o compromiso del gasto. Cuando ya ha sido observado y se insiste en la concreción del gasto.

Resolución: Acto Administrativo-Contenido. Visto- Considerandos- Resuelve

Dictamen: Informe de la situación planteada. Análisis jurídico-práctica⁷³

El Tribunal de Cuentas del gobierno Comunal de Córdoba se encuentra establecido en el marco de la Constitución de la provincia de Córdoba siendo un órgano de control externo, donde las actividades están regladas por la Ley Orgánica de Municipios y Comunas (modificada en el año 1991).

Mayor entidad, personal idóneo, reconocimiento constitucional, participación en el armado del presupuesto, personal a cargo, control de la gestión pública, etc, son atributos y funciones que no se reconocen en nuestro órgano de control comunal, la Comisión Contralora de Cuentas, y que debería incorporarse al reformarse la Ley Orgánica de Comunas de la prov. de Santa Fe.

Es entonces el momento de replantearse si continuamos gobernando con una normativa (Ley orgánica de Comunas 2439) del año 1935 o comenzamos a mirar hacia delante, al futuro y adecuamos la ley N° 2439 para que el sistema y mecanismos de control público cumplan con la función para la cual fueron instituidos y amparen a la comunidad toda, contra los actos ilegítimos de las autoridades.

Como hemos visto hasta ahora, la realidad de las Comunas nos muestra que la normativa actual no está aggiornada a los tiempo que corren,

⁷³ Gobiernos Comunales, Organización Comunal, Rol del Tribunal de Cuentas. 24/10/2010. archivo pdf.

entonces deberíamos pensar en realizar un cambio a nivel normativo, quizás porque no, acompañado por una reforma de la Constitución de Santa Fe en donde se estructure un sistema de control que aporte garantías sobre el cumplimiento de la legalidad y sobre la gestión eficiente de los recursos públicos.

A lo largo del trabajo hablamos de la importancia de implementar un sistema integrado de control público, entendiendo que hay dos aspectos intrínsecamente ligados a él como son:

“1. Integral: significa que el control debe comprender los objetivos de todos los tipos de control (de legitimidad, de regularidad contable y de gestión), como integrantes de un sistema.

Es decir, implica que sea posible no sólo el control de legalidad, sino también la consecución de los objetivos con el mejor nivel de calidad y en la mayor cantidad con los recursos disponibles, tomando como base la noción de las tres E: economía, eficiencia y eficacia.

2. Integrado: en tanto debe formar parte de los procedimientos que se establezcan para la toma de decisiones. También implica que sea comprensivo de la organización en todas sus áreas y operaciones, es decir, de todas las actuaciones de todas las áreas.”⁷⁴

En otras palabras, que quien realiza la tarea de control lo haga abarcativamente.

Es por eso la insistencia en que el proceso de reforma y actualización de ambas normativas, debería fundamentarse en el programa de reforma de la administración financiera gubernamental del año 1992, en la propuesta de reforma hecha en ese momento a las provincias con el propósito de promover y coordinar con las Municipalidades y Comunas la aplicación del control público a través de sistemas integrados de administración financiera

⁷⁴ Lautaro Vasser autor. Rueda, Revista Estudiantil. El Control Público: Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación. disponible en;file:///C:/Users/Paula/Desktop/RUEDA%20_%20REVISTA%20ESTUDIANTIL%20DE%20DERECHO%20P%EF%BF%BDBLICO.html

que correspondan a los principios que rigen desde hace tiempo a nivel nacional.

Las razones que fundamentan el programa de reforma del año 1992:

- ❖ “La necesidad de un marco teórico global y de metodologías propias desarrolladas en función de realidades distintas.
- ❖ La promoción y coordinación del proceso de descentralización administrativa con participación provincial y comunal.
- ❖ La transferencia de tecnología en sistemas, procedimientos y métodos.
- ❖ La necesidad de asistir en la elaboración de leyes y ordenanzas que reflejen el espíritu de la reforma de la administración financiera.
- ❖ La escasez de recursos humanos formados específicamente para conducir el proceso de reforma.
- ❖ La necesidad de ejecutar planes de capacitación para la preparación de funcionarios en los distintos niveles de implementación.

Los objetivos básicos del programa:

a) Aplicar en cada provincia y municipios un proceso de administración financiera de alcances similares y compatibles con el que desarrollara el Estado Nacional.

b) Elaborar un sistema de información que permita mostrar permanentemente la gestión y situación consolidada de todo el sector público argentino, suficientemente analítico para realizar evaluaciones de tipo económico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.”⁷⁵

El control público que nos ocupa y preocupa es de enorme importancia en la actualidad y nos confronta con grandes desafíos. Como sostiene Despoy “Estamos en un mundo en permanente mutación, donde los

⁷⁵ MINSITERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, SECRETARIA DE HACIENDA. PROGRAMA DE ADMINSTRACION FINANCIERA GUBERNAMENTAL 1992. X Programas de trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades. Pág. 103.

cambios económicos son sumamente fluidos y entrañan crecientes niveles de sofisticación... para que el Estado pueda supervisar una realidad cada vez más compleja, los Órganos de Control deben capacitar a su personal, perfeccionar y actualizar sus conocimientos.”⁷⁶

➤ Otro escenario alternativo podría ser la sanción de una Ley de Sistema de Control Comunal.

Este escenario se pensó en la medida de que no se haga efectiva una reforma de la Ley Orgánica de Comunas, ni siquiera de la Constitución santafecina, (vale aclarar que en la conversación mantenida con personal de municipios y comunas quedo claro que sin reforma de la Constitución Santafecina es difícil encarar una reforma de la Ley Orgánica de Comunas, aunque no imposible, solo hace falta decisión política).

Aquí debemos tener en cuenta puntos del primer escenario planteado, mayor entidad e intervención al organismo de control, personal idóneo, poder de visación, resolución, etc, sobre todo la incorporación de un control de gestión, al igual que la Ley de Administración Financiera N° 24.156

Una ley que, al igual que ley de nacional N° 24.156 establezca y regule la administración financiera y económica del Estado, el sistema de control público comunal, tanto interno como externo, reglamentando las normas y los procedimientos administrativos que hacen posible no solo la obtención de recursos públicos sino también la aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Igual hay que concluir en que también se contemple dentro de esta nueva normativa cambios significativos en conformación, funcionamiento, atributos y deberes de la Comisión Contralora de Cuentas. Para lo cual propongo:

- personal idóneo, lo que contrarrestaría el poder del funcionario de turno y proporcionaría mayor transparencia a la gestión.
- participación en la elaboración del presupuesto
- participación en licitaciones públicas, apertura de sobres

⁷⁶ Dr. Despoy, Leandro, Pte de la AGN, El CONTROL PUBLICO EN LA ARGENTINA, Jornadas 2002. Principales comprobaciones. Pág. 13

- Crear un Área de Control Comunal que deberá instrumentar un comité de control de servicios públicos, efectuando un seguimiento, evaluando la gestión comunal, y supervisado la correcta prestación de los servicios públicos.

En esto también debemos hacer hincapié y pensarlo desde la óptica de modernización del Estado que viene desarrollándose hace tiempo a nivel Nacional y también Provincial; incorporando a la Comuna innovación tecnológica, que facilite el seguimiento y control de la gestión pública, dotándola de mayor transparencia y calidad. Teniendo en cuenta:

- El empleo de las TICs. Este es un claro ejemplo, sin lugar a dudas internet está transformando esferas de la Sociedad Civil, fortaleciendo las relaciones entre las personas y las organizaciones públicas y privadas, facilitando la realización de trámites y reduciendo costos.

Actualmente, la Comuna de Alcorta funciona con el sistema operativo DOS o Sistema Operativo de Discos, sistema que se instaló en la década del 90'...y que aun hoy no se ha modificado. Esto genera lentitud en los procesos, retraso en las gestiones de trámites contables, acumulación de papelería, errores en el sistema de caja, etc.

Dentro del marco de modernización estatal que se viene fomentando desde el Estado Nacional hace ya varios años, es de suma necesidad reemplazar el obsoleto y viejo sistema DOS por un software de gestión que agilice y simplifique la gestión como también la atención al ciudadano.

- Creación de una página web que incorpore contenidos como; la publicación de un listado de Proveedores del Estado, Programas, Proyectos y Obras Ejecutadas, Convenios celebrados con el Estado Provincial y Nacional, llamados a licitaciones públicas; ordenanzas vigentes, servicio que permitan brindar información útil de modo ágil al ciudadano, tramites online (pago de impuestos, por ejemplo), anexar el curriculum vitae de los Secretarios con la misión de cada una de las secretarías que forman parte de la gestión, al igual que el de los miembros de la Comisión Comunal.

Sobre esto último, modernización estatal, no hace falta que se decida elaborar o sancionar una ley para implementar estas reformas, desde el gobierno que es necesario implementar reformas para modernizar la administración pública, en este caso la decisión política de llevarlas a cabo es lo que cuenta.

Si bien aparecen dos propuestas de mejoras al finalizar este análisis extenso sobre el Control Público en la Comuna de Alcorta, una no es excluyente de la otra, sino que de ambas se pueden rescatar ideas para mejorar el sistema de Control Público en la gestión Pública de la Comuna de Alcorta y hacerlo extensivo a todas las Comunas que integran el mapa político de la Provincia de Santa Fe.

Todo lo expuesto hasta ahora es solo un aporte que hacemos para mejorar el control de la gestión pública de la Comuna de Alcorta y porque no para el resto de las Comunas del territorio santafecino.

Un control público que esté al alcance de la ciudadanía que debe y tiene el derecho de ejercer el control para hacer de los gobiernos gestiones más transparentes ya que esa es la razón de ser de los órganos de control del Estado, hacer de la autoridad un sujeto responsable del ejercicio del poder.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas consultadas

- Bauman, Zygmunt, La Cultura en el Mundo de la Modernidad Líquida, Fondo de Cultura Económica 2013.
- Briones, Guillermo; Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales, Editorial Trillas México.
- Bruno Norbert, Schweinheim, Guillermo. Control del Estado, ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde? Colección Educar al Soberano. 2006
- Cea D'ancona, Ma de los Ángeles, Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social. Proyecto editorial Síntesis Sociológica.
- Dr. Dagoverto Redoschi. Auditoria Pública e Integración Regional. Jornadas 2003. Procesos de modernización de la EFS.
- Dr. Despoy, Leandro, Pte de la AGN, El Control Público en la Argentina, Jornadas 2002. Principales comprobaciones. Auditoría General de la Nación, 2003 Buenos Aires
- Emb. Pagkratis, Angelos, Auditoria Publica e Integración Regional, Jornadas 2003. Auditoria General de la Nación 2004 Buenos Aires
- Etkin Jorge, Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. Pearson Educación. Prentice Hall.
- La Cuenta de Inversión. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Editorial Dunken. Agencia Española de Cooperación Internacional 2005
- Dr. Makón, Marcos, La Reforma Administrativa del Estado, El Control Público en la Argentina, Jornadas 2002. Auditoría General de la Nación, 2003 Buenos Aires
- Programa de Administración Financiera Gubernamental 1992. X Programas de trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Hacienda. 1992

- O'Donnell, Guillermo, Disonancias Críticas democráticas a la democracia. Prometeo libros. 2007
- Oszlak, Oscar El Control Público en la Argentina, Jornadas 2002, AGN. Auditoría General de la Nación, 2003 Buenos Aires
- Pardo, Jorge. La Sindicatura General de la Nación. EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA .Jornadas 2002. Honorable Congreso de la Nación. Auditoría General de la Nación, 2003 Buenos Aires
- Peruzzotti, Enrique. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Cap I PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Editorial Temas Año 2002
- Sabino, Carlos; El Proceso de Investigación. Ed. PANAPO, Caracas, 1992.

Sitios WEB consultados

- Dra. Campari, Susana, Dra. Maffia, Diana; La Descentralización y la participación ciudadana en en control comunal Mayo 2011
- Capitulo sexto. De la Auditoria General de la Nación. AUDITORIA GENERAL DE LA NACION. Republica Argentina en; <http://www.agn.gov.ar/normas-de-creacion>
- Poder Ciudadano. El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil. LibroNacional. archivo pdf. pág. 9.
- Control, Real Academia Española en; <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>
- Cuenta de Inversión disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm>
- Cultura Organizacional en <http://www.encyclopediainanciera.com/organizaciondeempresas/cultura-organizacional.htm>
- Definicion Contralor en; <http://dle.rae.es/?id=AZzNfhE>
- Esteso Roberto, Cao Horacio. Las reformas de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y

nueva agenda. Pág. 17 en;
http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/esteso_Cao.pdf

- Foucault, Michel, Defender la Sociedad (1) Clase 14 de enero de 1976, pág.36;
https://monoskop.org/images/3/34/Foucault_Michel_Defender_la_sociedad.pdf

- Gobiernos Comunales, Organización Comunal, Rol del Tribunal de Cuentas. 24/10/2010. archivo pdf.

- Lautaro Vasser autor. Rueda, Revista Estudiantil. El Control Público: Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación; disponible en;
file:///C:/Users/Paula/Desktop/RUEDA%20_%20REVISTA%20ESTUDIANTIL%20DE%20DERECHO%20P%EF%BF%BDBLICO.html

- LEY N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. TITULO VI Del Sistema de Control Interno en;
<http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24156.htm>.

- LEY ORGANICA DE COMUNAS N° 2439. Texto Actualizado en;
<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/79322/383190/file/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Comunas%202439%20-%20Texto%20actualizado2.pdf>

- Ley 12.510 y Modificatorias. Normas Reglamentarias y Complementarias. Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado. archivo pdf

- López, Andrea; Zeller, Norberto; investigadores de INAP “ *Un Balance de las Reformas Administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia*” en;
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos_y_documentos/Reformas_de_la_APN_Lopez-Zeller.pdf

- Profesor Carlos Ramírez Guerra, Modelos de las Configuraciones de Henry Mintzberg, disponible en ; https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/OYG300/1/material_docente/bajar?id

- Regiones, municipios y comunas en; <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502#>

ANEXOS

Entrevista al Sr. Pablo Becerra. Contador Fiscal en Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

Entrevistador: ¿EL Tribunal de Cuentas Provincial, tiene injerencia sobre la Comisión Contralora de Cuentas de las Comunas??

Entrevistado: No, para nada. De las Comunas que pertenecen al nodo Rosario Solo que se manda de rosario a santa fe, la rendición de las Comunas del sur de la provincia solo lo que tiene que ver con algunos subsidios o algunos fondos, pero en lo que respecta a presupuestos de las comunas o municipalidades no.

Cuando se mandan fondos a las Comunas, obras menores por ejemplo, se controla en Santa Fe, con subsidios y rendiciones de ambos, vuelve esa rendición a Santa Fe y el contador fiscal lo controla pero es específico, no es dentro del presupuesto ni partidas para gastos de funcionamiento de cada Comuna, el tribunal no tiene nada que ver.

La provincia de Santa fe , Buenos Aires, y Córdoba que son las más grandes, podríamos tener más intervención en las Comunas, pero eso requeriría de más personal, mas estructura, etc.

Tampoco tenemos el rol de auditores, sí, muchas Comunas contratan particular para hacer auditorias. Las comunas pueden contratar o pedir que venga municipios y comunas, se le pide a gobernación para hacer un control, una auditoria y en ese caso la provincia tiene obligación, lo derivan a la SIGEP (Sindicatura General de la Provincia-órgano de control interno), que es más del poder ejecutivo. Ellos podrían ir a auditar.

Entrevistador: ¿El control que Uds. hacen es posterior, al igual que la AGN?

Entrevistado: Si...así es, nosotros dependemos de la legislatura, tenemos más autonomía que la SIGEP que depende del Ejecutivo prov.

Hay una comisión parlamentaria mixta que nos controla a nosotros y es como un 4to poder pero controlamos al poder ejecutivo. Existe un registro en municipios y comunas donde las Comunas se pueden registrar en la gobernación, eso es sobre todo cuando hay cambios de gestión, de mandato o en caso que la minoría de la Comisión contralora de ctas. pida por una auditoria siempre y cuando lo necesiten, se envía el personal.

Entrevistador: ¿Ustedes se guían de acuerdo a la ley de presupuestos?

Entrevistado: Si, la ley de presupuesto que se aprueba todos los años, la tenemos que conocer bien, porque ahí se modifican los montos de licitación pública

todos los años, tenemos que tener conocimiento porque aplicamos nuestra función de acuerdo a la ley de presupuesto.

Entrevistador: ¿Cree Ud. que es necesario contar con personal idóneo para formar parte del órgano de control comunal?

Entrevistado: Y si, lo que pasa que de acuerdo a estudios que he hecho sobre funcionamiento de las administraciones públicas, hay una resistencia de los que no son profesionales dentro de la administración pública, nacional, provincial, municipal o comunal, que los controle algún profesional. También está la mentalidad del que asume, pero también cuesta y choca con esa resistencia, pero ponele que el que asuma no es profesional le cuesta entender que es necesario la entrada o ingreso de profesionales. Si el que asume es profesional, quiere y a veces, pone algunos, porque no es necesario en el caso de atención tel, publica, sellar papeles, poner personal profesional.

En el área contable de su Comuna debería haber un Contador por lo menos. Se debería exigir como se nos exige a nosotros ser profesionales con experiencia para formar parte del Tribunal de Cuentas. ¿Quién es el que supone que no se requiere de control y personal idóneo en las Comunas?

Entrevistador: ¿En la confección de presupuesto, la Comisión Contralora debería participar para evitar posibles irregularidades?

Entrevistado: En el caso del presupuesto, debería revisarlo la comisión contralora de cuentas antes de su aprobación. Nosotros, el tribunal, al ser un organismo de control externo, para controlar debemos tener toda la visión, por lo tanto, le digo en el caso de los hospitales, esta bien que pregunten, lo asesoramos, pero nuestra función no es asesorarlos, para eso tiene su consejo de adm, su personal, el Ministerio de Salud como su órgano rector de toda la provincia.

No es nuestra función participar en la ejecución. Y en el caso puntual de la Comisión Comunal, esta debería hacer todo bien para que después vean que esta todo perfecto, no controlar para encontrar el error.

Entrevistado: ¿Cobran los que son miembros de la Comisión Contralora de Cuentas?

Entrevistadora: No, no cobran por su función.

Entrevistado: Ese es un tema para analizar, lo que pasa que el particular que tiene su trabajo, sus negocios y tiene un ratito para ir y cumplir con lo mínimo, mira más o menos.

Quizás si tendrían su lugar en una oficina dentro del edificio, sería mejor en cuanto a control.

Las Comunas deberían tener funcionarios idóneos, no solamente en lo profesional, idóneos en todo sentido, como personas, para tener buen consenso en el personal, con la gente del pueblo, que no caigan mal y debería haber planificación, para que el Pte comunal, participe pero que se pueda desligar de algunas cuestiones sin tener que hacerse cargo y sobre todo tener planificación de gobierno.

Entrevistador: ¿Tienen uds una planificación anual?

Entrevistado: Si...lógicamente, nosotros tenemos la Ley 12.510 y las resoluciones internas del tribunal de cuentas, tenemos resoluciones que sacamos nosotros, la hacemos en reunión de plenarias, el cuerpo de cinco vocales, cada uno con su asesor, puede ser abogado, contador, que se nutren, que analizan, que están en el campo buscando información.

En 2005 se sanciona la ley 12.510, y los balances trimestrales que hay que presentar, como el caso del Samco de Alcorta por ejemplo, ellos lo presentan al nodo de salud de rosario y después lo envían al Ministerio de Salud para hacer un balance consolidado, después el T.C controlamos esa rendición de SAMCO en Santa Fe.

Entrevistador: ¿En qué año modificaron la Ley?

Entrevistado: decreto ley de los militares 1757 de 1956.

Entrevistador: ¿Tomaron como modelo la ley 24.156?

Entrevistado: No, se guía con lo viejo y resoluciones nuevas que se fueron modificando con el Tribunal de Cuentas y con el decreto 2809 y 2808, de obras públicas y de contrataciones.

Entrevistador: ¿Se asemeja su función como órgano de control externo provincial al órgano de control externo nacional?

Entrevistado: No, y te explico por qué no. La única similitud es que somos órgano de control externo y posterior, pero también hacemos juicio de cuentas y un control diario y cotidiano.

Entrevistador: ¿O sea que se podría decir que también hacen control concomitante?

Entrevistado: Si, pero en algunas cosas concomitante. En la AGN se hacen puntualmente auditorias de todo tipo. Acá se hacen auditorias pero de balances. La Agn no hace auditoría de balance o de rendición de cuentas trimestrales de movimiento de fondo y con el número de expediente, nosotros si.

Charla con la Dra. Susana Campari. Miembro de la Auditoría interna de la Defensoría General de la Nación

Lo que fue La Auditoria ex post se impone después a partir de la auditoría general de la nación. ¿Por qué? porque el tribunal de ctas como institución como el que hay a nivel provincial estaba muy desvirtuado porque hay una tendencia que dice que paraliza la gestión en vez de colaborar con una mejor gestión.

Lo que toma en cta. es que se cumplan determinados requisitos formales como pueden llegar a ser que las facturas tenga tales o cuales características y lo que no se toma en cta. es una mejor gestión para el municipio y una mejor gestión para una provincia.

Con respecto a eso hay una tensión muy grande de los que dicen que el control ex post no cumple tampoco las funciones que debería porque muchas veces llega tarde cuando los funcionarios no están en funciones entonces lo que vos podes hacer en contra de esos funcionarios o de una mala gestión es fuera de tiempo.

Si vos me decís a mí, yo digo que lo que habría que incorporar es un control de la gestión eficiente, económica como dice también la ley 24.156 y también en lo que son las grandes o importantes contrataciones tener un control concomitante, para mirarlo desde el momento en que se hacen las licitaciones donde vos pones el dato en eso.

Por ejemplo implica muchas cosas por hacer y lo mejor en esos casos es planificar, por ejemplo, yo tengo estos recursos y tengo estos tiempos, hablo de recursos financieros, económicos, humanos.

Tener personas capacitadas o capacitar a las diferentes áreas. En un municipio pequeño como el de Alcorta, lo primero es saber qué función cumple cada uno dentro de la organización, si yo no sé qué es lo que hace cada uno no se a quien reclamarle y ni siquiera controlar.

Entrevista a la Lic. Yamile Barbará. Miembro de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Gobierno de Santa Fe.

Entrevistador: Deberían modificar la ley orgánica de Comunas, por ejemplo exigir personal idóneo para integrar la Comisión Contralora de Cuentas? que hay sobre esto?

Entrevistado: hay realidades diferentes, tenes comunas con población de 29 habitantes, estas localidades piden un medico y no hay medico que quieran ir, entonces que pasa, con este tipo de normativas donde uno tiene que generalizar, vos no puedes exigir cuestiones que en una comuna no se puedan dar. Exigís un contador y es muy probable que no vaya.

Por eso nosotros desde Municipios y Comunas estamos trabajando mucho el tema de la reforma y las autonomías locales. Hoy por hoy lo que se está viendo es que al haber cambiado el perfil de los Gobiernos Comunales, están trabajando muchísimo en tema social, tema cultural y tampoco la normativa esta aggiornada a eso, entonces nosotros desde M y C tenemos que ir por un cambio a nivel normativo pero estamos privilegiando una reforma constitucional, con autonomía local y de acuerdo al grado de autonomía, no haría falta una normativa provincial que dictamine como tiene que ser una Comuna que se supone que vos puedes darle la autonomía política, definir cómo y cuándo se van a votar sus propias autoridades, de qué forma, se va a hacer una comisión? si quieren un ejecutivo y un legislativo, si quieren seguir con el formato de comisiones, la duración de los mandatos, etc

Lo que si todos coinciden, donde se dio esta discusión de que los mandatos comunales son cortos, todo coincidieron que las comunas deberían ser de mandatos de 4 años, porque el perfil cambio y ya no se hacen más cargo de barrido y limpieza sino de lo cultural, social, etc.

Los cambio se piensan a corto plazo, porque el tiempo para ganar las elecciones es tirano, entonces los cambio profundos como una reforma administrativa, siempre se posponen.

Hay que rediscutir el tema de cuan efectiva son las comisiones comunales tal cual están planteadas hoy y si no es mejor pensar en un cuerpo legislativo.

Por otro lado si vas a una autonomía vos decís un ejecutivo, un legislativo y un tribunal de cuentas, una figura de contralor, hoy por hoy eso no existe, la postura nuestra es que debemos ir hacia una modificación de todo ese sistema, en su momento funciono, en el año 1939, esta tenía un perfil más administrativista, hoy no se corresponde con la realidad.

Vos podés hablar de sistemas o de objetivos organizacionales o políticos, objetivos estratégicos de planificación porque en realidad cuando sucede eso es porque no hay nadie que esté pensando hacia donde se quiere ir y que cosas tenes que hacer para poder cumplirlas, eso es planificación.

Las Comunas rinden al Ministerio que les presto la plata, tienen obligación a fin de año de entregarnos un balance presupuestario, que en los echos tenemos de los últimos 3 años nos faltaba el 74% rendirlo, prácticamente no los presentan, tiene que siempre ir presentando de los últimos 3 años y logramos que lo presenten cuando tenemos que hacer alguna gestión, por que de acuerdo a la ley de Comunas el cálculo de endeudamiento se hace sobre sus últimas ejecuciones presupuestarias, sus últimas Entonces en los hechos en agosto de cada año tienen que presentar las 3 últimas. En general no la presentan pero cuando tienen que hacer una gestión puntual como un promudi, el equipar santa fe, etc, lo presentan porque sino no se le dan esos programas, a municipio y comunas.

Entrevistador: Esto es parte del control, porque las Comunas deben presentar el balance de los últimos 3 años a municipios y comunas para ser beneficiaria de alguno de los planes provinciales como el equipar Santa fe.

Entrevistado: Por ley no se les puede dar el ok para acceder a esos programas porque es la garantía de endeudamiento que tienen, porque vos como comuna comprometes tu coparticipación, entonces vos presentas tus últimas ejecuciones presupuestarias y se calcula la capacidad de endeudamiento de acuerdo a esas ejecuciones y a lo que vos recibís de

coparticipación y la garantía del endeudamiento es esa coparticipación, eso es por ley, eso no se puede obviar y es el único control que llevamos.

Eso balances que se presentan desde las Comunas van firmado por Presidente Comunal y Tesorero, la Comisión Contralor de Cuentas no.

Se supone que la Comisión de Contralor lo controló antes.