

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

**CARRERA DE POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD PÚBLICA**

Tema: EL RETO DEL CONTROL ANTE LA CORRUPCION

Autor: CPN ADRIANA E. SERKI

Director: CPN JORGE H. SIMON

Fecha – OCTUBRE 2018

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

**CARRERA DE POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD
PÚBLICA**

Tema: “El reto del control ante la corrupción”

Autor: Adriana E. Serki

Director: Jorge Hernán Simón

Fecha: Octubre 2018

Indice general.

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| La corrupción en nuestros días | 4 |
| La importancia del control | 5 |
| La eficacia del control | 7 |
| Marco normativo actual | 8 |
| El impacto de la legislación sobre los sistemas de controles Municipales | 9 |
| El rol del Contador General como ente de control | 17 |
| Control ciudadano | 19 |
| Conclusiones finales | 20 |
| Bibliografía | 24 |

INTRODUCCIÓN.

Desde el año 2.001 ejerzo el rol de Contadora General de un municipio de la provincia de Santa Fe, a lo largo de los años he sentido en muchas ocasiones que este trabajo no producía el impacto esperado del control público, por cuanto en realidad me limito solamente a controlar en la habitualidad cuestiones que tienen que ver más con las formalidades que con los fines buscados. Entendiendo que el control estatal no debe constituirse en un fin en sí mismo, sino en una labor destinada a examinar que todo lo planificado se cumpla con eficiencia, eficacia y al menor costo social.

Lamentablemente en estos días la corrupción se ha convertido en un tema de especial relevancia, no solo por los acontecimientos denunciados sino también por las consecuencias perversas que nos llevan a posicionarnos como una sociedad básicamente más pobre y más injusta. Por su parte la impunidad se ha ido consolidando ante el incumplimiento de normas, la falta de transparencia de las acciones públicas de gobierno, el accionar lento y sin efectividad de la justicia, y en especial por el escaso control de las cuentas públicas y el deficiente marco regulatorio del mismo. Llamativamente el foco se centra en los corruptos, en la justicia, en los testigos, más nada se dice de los organismos de control que dejaron pasar el elefante sin parecer haberlo visto.

Creí oportuno en este contexto, analizar los controles vigentes en la actualidad para los municipios de segunda categoría en la provincia de Santa Fe, dependiendo de las distintas legislaciones que regulan su accionar, con una visión crítica de la misma que permita adaptar esta importante función pública a la exigencia de nuestros tiempos donde abundan las normas y procedimientos pero que finalmente carecen de sentido práctico.

Para contribuir a ello he abordado a esta temática pretendiendo mostrar una nueva mirada a la ineficacia actual de los sistemas planteados para este tipo de control público. En el presente trabajo he buscado y compilado legislación (ordenanzas) de los municipios (categorizados como de segunda categoría en Santa Fe), los que sumados a las leyes provinciales regulan su finalidad y su accionar. A la vez he acudido a la base de datos del gobierno de Santa Fe, y he también comparado con otros controles existentes tanto a nivel nacional como provincial.

Sin duda alguna estamos transitando un tiempo de participación ciudadana en el ámbito público y es nuestro deber lograr entre todos impulsar los procesos de cambio y crecimiento que se hagan fundamentales para una sociedad que hoy más que nunca exige transparencia, en especial respecto a los manejos del dinero público.

Si bien el trabajo propone poner bajo la mirada el control público actual y hacer propuestas contundentes para normalizarlo, es necesario considerar que el mismo solo se logrará en la medida que se comprometan los actores sociales que pueden llegar a plasmarlo en una nueva legislación aplicable.

La corrupción en nuestros días.

En este último tiempo hemos sido testigos atónitos de cómo personas del ambiente político, en quienes depositamos nuestra confianza y nuestro voto, han pasado a ser portada de noticias judiciales.

El desprestigio de la política en general, abonado por los casos de corrupción denunciados e impulsados astutamente por el periodismo, muestran una triste

realidad de la cual nos deberemos hacer cargo para formular propuestas y a partir de esos desafíos, poder fortalecer la institucionalidad democrática.

El fracaso económico y social queda reflejado en un índice de inflación de los más altos en el mundo occidental, un ingreso que apenas llega al 43% del promedio de los países ricos, un nivel de pobreza que llega a superar el 38% de los habitantes, una inseguridad galopante además de haber sido expulsados como país del mercado de capitales internacionales. (Datos de la UBA-CEPED).

La Argentina en el año 2015, ocupó el puesto 107 del ranking de percepción de corrupción, que incluye a 168 países y sacó 32 puntos sobre 100, ubicándose en la misma línea que Ecuador. Dicha evaluación nos ubica junto a Méjico y Venezuela como países con mala calificación, con la consecuente falta de inversión, ausencia de seguridad y déficit en educación y salud pública. Este resultado evidencia un contexto donde prevalece el soborno, la impunidad ante los actos de corrupción y la falta de respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos. (Fuente: Infobae 27/01/2016).

Por otro lado advertimos que en nuestro país que la clave está en investigar y aplicar sanciones con mayor efectividad mientras que el resto del mundo se fortalecen aún más las herramientas de control tendientes a prevenir los hechos de corrupción. No debemos olvidarnos que la corrupción mata y viola derechos, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad; sino recordemos la “Tragedia de Once”, el “Plan Qunita” o “Sueños Compartidos” como simples y recientes ejemplos.

Si hablamos de corrupción es importante resaltar que no sólo es un problema moral, sino que muestra un fuerte impacto económico mensurable. Las cifras en pesos permiten demostrar el desvío de fondos que nunca llegarán a proveer de los servicios básicos a la población.

Algunos estudios señalan que existe “una correlación negativa entre el crecimiento y los altos niveles de corrupción” (Klitgaard, 1994), lo que significa que a mayores niveles de corrupción menores serán los índices de crecimiento económico de un país. Sin lugar a dudas la corrupción está estrechamente ligada a la pobreza ya que implica un derroche y una mala asignación de recursos que como consecuencia inmediata afecta al desarrollo del país. Según diría el economista peruano Hernando de Soto, “los gobiernos corruptos se convierten en creadores de pobreza”.

Desde otro punto de vista y fuera del impacto económico, la corrupción trae consecuencias como:

- Falta de justicia, con altos niveles de inseguridad ciudadano;

- Los servicios públicos se ven privados de la calidad necesaria,
- Concentración de la renta en unos pocos, con la consecuente mala distribución del ingreso y el aumento progresivo del índice de pobreza.
- Atenta contra la confianza recíproca entre los ciudadanos y los gobernantes necesarios para la vida de la sociedad, la que desgasta finalmente la relación Estado- Legalidad.

La Importancia del Control

Sin lugar a dudas la debilidad de los sistemas de control abre la puerta a la corrupción.

El control, según O'Donnell," es un mecanismo preventivo y correctivo por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normativa que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos".

Bajo esta premisa básica habrá que tener en cuenta que controlamos y para qué. En esta pregunta se centra el verdadero desafío, si bien sabemos que el Estado persigue el bien común, este resulta abstracto y muchas veces difícil de valorar, con lo cual no hay definidos modelos concretos de control que permitan satisfacer a ese objetivo tan particular.

En la práctica actual y conforme a legislaciones (ordenanzas municipales vigentes), se sugieren controles de tipo formales los que nada advierten sobre el desempeño de la institución ni de los funcionarios responsables de la gestión en la administración pública.

Las organizaciones estatales, que manejan recursos públicos deberían estar obligadas a mantener un sistema de control que permita dar máxima transparencia al diseño de gestión, a la vez que pueda con ellos prevenir riesgos, irregularidades o los mismos actos de corrupción.

El concepto de control en el sector público es de suma amplitud y atiende objetivos como:

- Promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía de las operaciones de la entidad, así como en la calidad de los servicios públicos que presta.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido de los mismos y actos ilegales, así como contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos.

- Cumplir con la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales. Especialmente fortaleciendo la confianza y la gobernabilidad.
- Promover que los funcionarios o servidores públicos cumplan con rendir cuentas sobre la misión u objetivo que les haya sido encargado, así como sobre los fondos y bienes públicos que les haya sido asignados.

El CALD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), sostiene que “el control existe en la medida en que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad, a acciones correctivas. De no ser así, no se ha cumplido el fin perseguido y el problema es más bien de responsabilidad por hechos que resultan irreparables”.

Sin dudas este cuadro político social, nos lleva a examinarnos de forma tal que nos permita advertir la incidencia del control actual en el ámbito público y su efectividad, a todas luces fracasada. En este sentido es pertinente señalar que los sistemas administrativos no sólo deben controlar la formalidad del gasto, sustentado en el cumplimiento de leyes, normas y procedimientos- principio de legalidad-, sino que deberán incorporar irremediamente una visión sistémica de la administración pública y un modelo de control integral e integrado que permita resguardar a los administrados de eventuales desviaciones y abusos de poder. Y es en este sentido que el presente escrito se basa en el estudio y análisis de los sistemas de control interno municipal que vienen funcionando actualmente en entidades que son responsables de la gobernabilidad de los municipios y comunas y la rendición de cuentas de los recursos que hayan administrado. También es indispensable analizar si los controles que se vienen aplicando son adecuados a los requerimientos de una gestión moderna, de una rendición de cuentas oportuna y confiable y si además aseguran la disminución de los niveles de corrupción en el aparato estatal.

Hacer eficiente la tarea de control sin duda alguna ayudará a resolver problemas propios de la gestión. Para cumplir con ese reto deberemos encarar al control como un proceso integral e integrado y no como un mero procedimiento de cumplimiento obligatorio. Resignificar la tarea nos aportará una nueva mirada en búsqueda a resolver un nuevo desafío.

Dado que la corrupción no es la enfermedad sino el síntoma, que deja expuesto el déficit de diseño y gestión institucional, solo puede ser atacada con cierta efectividad resolviendo esos problemas estructurales subyacentes.

La Eficacia del Control

Es importante destacar que un buen sistema de control permitirá contar con una serie de ventajas que le darán otro sentido a la función de control, a la vez

que fortalecería el principio de transparencia tan ligado al problema que nos ocupa. A continuación se detallan los siguientes atributos de un adecuado sistema de control:

1. Reduce los riesgos de corrupción: al sentirse controlado el/los agentes de la administración pública deberán sujetar sus ambiciones personales sabiendo del riesgo de sus conductas y sus posibles consecuencias.
2. Contribuye al logro de los objetivos y metas institucionales: esto es así toda vez que el dinero de las arcas públicas se encauza inexorablemente a la concreción de lo pautado, no admitiéndose desvío de fondos para otros destinos que no sean los socialmente planteados en el presupuesto.
3. Promueve el desarrollo organizacional: destacando al personal más idóneo y competente para el cumplimiento del plan estratégico.
4. Genera mayor eficiencia, eficacia y transparencia en las operaciones: esto es así dado que se genera un ambiente de competitividad y publicidad de los actos de gobierno.
5. Asegura el cumplimiento del marco normativo: pierde razón de ser el no cumplirlo.
6. Protege los recursos y bienes de la institución.
7. Permite contar con información confiable y oportuna.
8. Fomenta la práctica de valores.
9. Promueve la rendición de cuentas de los funcionarios.
10. Genera una cultura de prevención.

Marco Normativo actual a nivel nacional y provincial.

Para poder evaluar los sistemas de controles establecidos en nuestra legislación vigente debemos tener en cuenta:

- En el año 1.992, el gobierno nacional mediante el dictado de la Ley 24.156/92 de Reforma del Estado, adopta e implementa las sugerencias de los organismos internacionales introduciendo reformas tendientes al cumplimiento de los principios de economicidad, eficiencia y eficacia.
- Con un criterio semejante, la provincia de Santa Fe, por el año 2.006 dicta la Ley 12.510/06 de Administración, Eficiencia y Control del Estado, adoptando así los mismos criterios que formuló la Ley 24.156.
- Para los municipios y comunas de la provincia y mediante la reforma introducida a la Ley 2756/39, la Ley 12.195 del año 2003 establece como novedad su art. 50, el que dispone que “la administración financiera deberá ser integral e integrada” sin reparar ni aportar nada más en el sistema de control, el que pareciera darle continuidad a lo impuesto en el año 1.939 por la Ley 2756.

El impacto de la legislación sobre los sistemas de controles municipales en la Provincia de Santa Fe.

La provincia de Santa Fe dentro de su Ley Orgánica de Municipalidades distingue dos categorías de municipios: los de primera categoría que son aquellos que cuentan con más de 200.000 habitantes y por defecto los que categoricen como municipio con más de 10.000 habitantes y hasta 200.000 que serán catalogados como municipios de segunda categoría.

Santa Fe cuenta con 51 municipios (solo 2 de ellos corresponden a municipios de 1ª categoría, los 49 restantes son de 2ª categoría) y 312 comunas, que en su conjunto (atendiendo solamente a municipios) administraron fondos en el año 2.015 por valor de \$ 15.735.967.005, lo que representó un 18.41% sobre los \$85.448.436.413 del presupuesto manejado por la misma provincia para ese año. Esto remarca la significatividad de las ejecuciones presupuestarias del conjunto de municipios y sin atender la sumatoria de las 312 comunas, de las que como veremos más adelante no hay información certera.

Para los municipios de 2ª categoría y para las comunas, el marco normativo que rige su accionar está contenido en la C. N, en la Constitución de la Provincia de Santa Fe y a través específicamente de la Ley 2756 que deviene del año 1.939 donde se reconocen sus atribuciones.

Por otro lado y atendiendo a lo dispuesto por la Ley 12.195 en su modificación al artículo 66) de la Ley 2756, instruye “Dictar una ordenanza estableciendo los sistemas de administración financiera y de control interno del Sector Público Municipal”. Esta reforma introducida por la Ley 12.195/2003 pretendió prever un sistema de administración financiera integral e integrado pero omitió lineamientos sobre el régimen de control. De igual manera, al delegar estas modificaciones en ordenanzas que cada municipio debería hacer, tiene como resultado la continuidad de una legislación proveniente de la vieja ley de municipios del año 1.939, la que a todas luces, ha quedado obsoleta con el correr del tiempo.

Así la norma provincial delega esta facultad en los Concejos locales, los que a todas luces, en su mayoría, no han tomado la posta del reto que les incumbe; con el agravante que las Ordenanzas vigentes datan en algunos casos de la

década del 50 del siglo pasado. Por estos días y en este sentido, a modo de ejemplo, ha sido promulgada la Ordenanza 5054/16 de la ciudad de Cañada de Gómez, con fecha 21/09/2016, la cual menciona detalladamente la composición del sistema de administración financiera, pero que nada dice acerca del control en dicho órgano municipal. Una vez más, se copia y se pega como nueva, la fórmula que viene desde hace 7 décadas atrás con la consecuente desactualización.

La ausencia de una normativa municipal redactada atendiendo no solo los principios sistémicos sino la tecnología aplicada al mismo (recordemos que el uso de la computadora se remonta recién a la década de los 80, con lo cual la legislación nada preveía al respecto) debilitan los objetivos del control. De esta forma tan obsoleta, y acotando la tarea de control simplemente a aspectos de legalidad y formalidad, se pierde de vista la gestión eficiente y transparente del manejo de los recursos.

Conforme la legislación actual y enfocándonos específicamente en los municipios de 2ª categoría, no hay previsto un órgano tal como el Tribunales de Cuentas o una Auditoría, quedando el control exclusivamente bajo el dominio exclusivo del Contador Municipal.

En la actualidad el órgano de control interno de cada municipio está a cargo del Contador General o el Director de Contaduría; en tanto que el control externo queda en manos del Concejo Municipal. Cabe aclarar que para ocupar el cargo de Contador General, en muchos municipios se exige contar con el título universitario de Contador o profesional en Ciencias Económicas, aunque en la generalidad de las comunas, no exista este requisito específico, el que de hecho es ocupado por técnicos no profesionalizados.

Es interesante observar que las ordenanzas analizadas (Rafaela, San Lorenzo, Cañada de Gómez, Armstrong, Firmat, El Trébol, Esperanza, Funes y Roldán) son todas de una gran similitud, centrándose en los métodos contables, el control legal, la afectación del gasto presupuestario, la confección de estados financieros y la normalización de la gestión administrativa, entre otros.

A continuación se expone un cuadro comparativo de 9 Ordenanzas que contienen la norma vinculada a la designación del Contador General de cada municipio, de forma de analizar los distintos criterios que rigen en cada localidad, pese a estar radicados en la misma provincia:

| Localidad | Norma/ Año | Características |
|------------------|-------------------|--|
| Rafaela | O. 3090/1968 | Art. 56°: "la Contaduría General tendrá por jefe un Contador nombrado con acuerdo del Concejo Municipal. |
| San Lorenzo | O. 2942/2010 | Art. 28° y 29°: "los cargos deberán ser cubiertos por personas con títulos universitarios de Contador Público designados con acuerdo del Concejo Municipal". Art. 31°: "En la órbita de Contaduría General, funcionará una Junta de Compras cuyo funcionamiento será reglamentado por el Departamento Ejecutivo". |
| Cañada de Gómez | O. 8784/2016 | Art 23°: "La Contaduría General estará a cargo de un funcionario con el título de Director de Hacienda" Art 25°: "Deberán poseer el título de Contador Pub. o título equivalente y serán designados por concurso." |
| Armstrong | O. 1242/2012 | Art, 43°: "La Contaduría General del Municipio es la Unidad Rectora Central del Subsistema "Contabilidad" de la hacienda del Sector Público Municipal y está a cargo de un Contador Público, con experiencia no inferior a cinco (5) años." |
| Firmat | O. 823/1994 | Art 95°: "El cargo de contador general, deberá ser provisto por personas que posean el título de Contador Público Nacional". Art 96°: "El Contador General, será designado por el DE, con acuerdo del HCM, |

por los dos tercios de votos favorables".

El Trébol O. 734/2008 Art 62: "La Contaduría General será órgano de la Dirección de Contabilidad o la estructura que la suplante y/o cumpla similares funciones; dependiente de la Secretaría de Presupuesto, Hacienda y Finanzas y/o la estructura que en el futuro la suplante y/o cumpla funciones similares. Tendrá por Jefe o Director a un profesional con título habilitante de Contador Público matriculado, nombrado por el DEM, pudiendo ser personal de planta permanente o funcionario de gabinete. Para el caso que sea personal de planta permanente, obtendrá el cargo por concurso".

Esperanza O. 2682/2013 Art 70: " El Subsistema de Contabilidad está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan afectar al patrimonio de la Municipalidad de Esperanza, y permitan mediar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración".

Funes O. 29/1993 Art. 26°: "La contaduría general estará a cargo de un funcionario competente, con conocimientos suficientes para el ejercicio eficiente y eficaz de su función con el cargo de contador general. En caso de ausencia o impedimento del contador general, sus funciones serán cumplidas por el jefe inmediato inferior de la contaduría general y en caso de ausencia de ambos, por el subsecretario de hacienda".

Roldán O. 24/1990 Art. 95:"La Contaduría General estará a cargo de un funcionario con el título de

Contador General. En caso de ausencia del Contador General sus funciones serán cumplidas por el funcionario que le siga en el

Como puede observarse, existen distintos enfoques, de los cuales se desprenden las siguientes conclusiones sobre el cargo del organismo de control:

- 1) Algunas localidades como es el caso de Rafaela y Firmat, lo conciben como un “profesional independiente del poder ejecutivo”.
- 2) Para el municipio de San Lorenzo, el Contador General tendrá bajo su órbita la “Junta de Compras”.
- 3) En Cañada de Gómez, el Contador General será el “Director de Hacienda”.
- 4) Para la ciudad de Esperanza el Contador depende de la Secretaria de Presupuesto, Hacienda y Finanzas, pudiendo ser de planta permanente o funcionario de gabinete.
- 5) En caso de ausencia del Contador General, el mismo para Funes, deberá ser reemplazado por el jefe inmediato inferior o por el Secretario de Hacienda; en cambio para Roldán, la suplencia la hará el funcionario que le siga en orden jerárquico (sin depender las tareas que esté desarrollando y para la cual está capacitado).

Mostrado esto a modo de resumen, la idea es tener un diagnóstico del enfoque que se le da a tal función y de la falta de claridad y uniformidad en la adopción de pautas para regir la tarea del único organismo vigente para llevar adelante el control municipal. Enunciadas algunas de las múltiples disimilitudes, resulta necesario y urgente focalizarnos en el estudio y la diagramación de un órgano de control que responda a las necesidades actuales.

Por otro lado y para ilustrar aún más la situación, habiendo logrado obtener información facilitada por la Sub Secretaría de Municipios y Comunasa través de la Ley de Acceso a la Información Pública (adjunto nota del pedido), se han consultado todos los Estados de Ejecución Presupuestaria del año 2.015 que han sido presentado por los Municipios de la provincia, con el siguiente resultado:

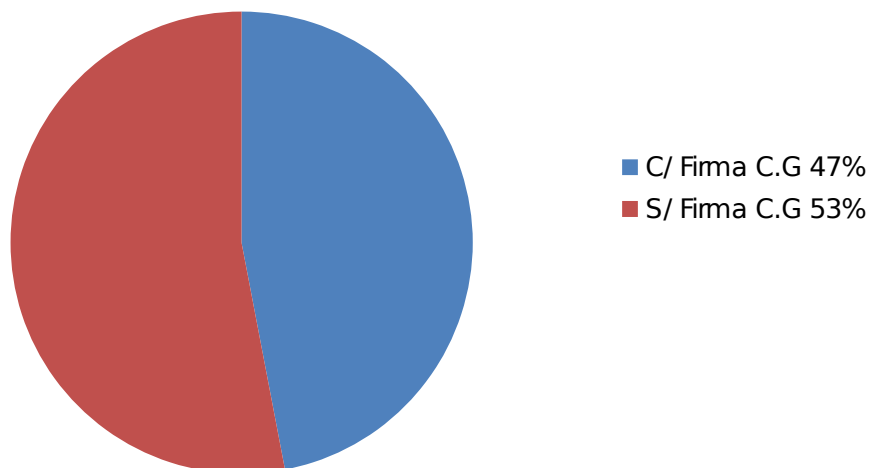
| LOCALIDAD | TOTAL RECURSOS | FIRMADO POR CONTADOR |
|-----------|----------------|----------------------|
| Rosario | 7.548.662.120 | SI |

| | | |
|------------------------------|---------------|----|
| Santa Fe | 1.901.895.653 | NO |
| Armstrong | 75.013.266 | SI |
| Arroyo Seco | 120.486.570 | SI |
| Avellaneda | 91.686.934 | SI |
| Calchaquí | 46.418.555 | NO |
| Cañada de Gómez | 153.097.957 | NO |
| Capitán Bermúdez | 106.946.135 | SI |
| Carcarañá | 73.671.536 | SI |
| Casilda | 141.989.230 | NO |
| Ceres | 71.815.295 | NO |
| Coronda | 57.726.206 | NO |
| El Trébol | 66.466.511 | NO |
| Esperanza | 209.479.395 | SI |
| Firmat | 98.689.203 | SI |
| Fray L. Beltrán | 82.258.080 | SI |
| Frontera | 72.124.448 | NO |
| Funes | 169.079.431 | SI |
| Gálvez | 128.962.002 | NO |
| Granadero Baigorria | 267.889.288 | SI |
| Laguna Paiva | 44.689.546 | SI |
| Las Parejas | 51.137.393 | NO |
| Las Rosas | 87.204.530 | NO |
| Las Toscas | 46.568.878 | SI |
| Malabrigo | 62.170.802 | SI |
| Pérez | 93.269.535 | SI |
| Puerto General San Martin | 246.660.855 | SI |
| Rafaela | 503.874.468 | NO |
| Reconquista | 30.657.660 | SI |
| Recreo | 93.895.634 | NO |
| Roldan | 253.870.973 | SI |
| Rufino | 102.240.445 | NO |
| San Carlos | 66.835.241 | NO |
| San Cristóbal | 60.587.108 | NO |
| San Genaro | 51.921.656 | SI |
| San Javier | 59.408.125 | SI |
| San Jorge | 103.137.624 | NO |
| San José del Rincón | 55.149.265 | NO |
| San Justo | 98.908.928 | NO |
| San Lorenzo | 383.603.835 | NO |
| Santo Tome | 297.440.146 | SI |
| Sastre | 43.904.522 | NO |
| Súchales | 161.458.949 | NO |

| | | |
|--------------------|-----------------------|----|
| Tostado | 63.944.581 | NO |
| Totoras | 65.791.875 | NO |
| Venado Tuerto | 403.703.454 | SI |
| Vera | 63.426.145 | NO |
| Villa Cañas | 65.850.398 | SI |
| Villa Constitución | 249.919.955 | SI |
| Villa Gobernador | | |
| Gálvez | 272.252.549 | NO |
| Villa Ocampo | 68.124.116 | NO |
| Totales | 15.735.967.005 | |

Si se atiende a que la Provincia de Santa Fe en el mismo período se ejecutaron recursos por un total de \$ 85.448.436.413 (Pesos: Ochenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y ocho millones cuatrocientos treinta y seis mil cuatrocientos trece), el monto ejecutado por la sumatoria de Municipios da como resultante una 18.41%, cifra que adquiere importancia comparativamente a nivel macroeconómico, aún sin tener presente a las Comunas. Pese a este resultado, parecería no importar demasiado como se transparenta la inversión de estos casi quince mil ochocientos millones de pesos que manejan a diario los municipios de Santa Fe. Si además agregamos la lectura del gráfico ilustrado:

Municipios



Notaremos que más de la mitad de los municipios (53%) no presentan los cuadros de Ejecución Presupuestaria acompañados de la firma de un Contador General, en estos casos da la impresión que la sola firma del Intendente y de algún secretario (Gobierno o Hacienda), resultan ser suficientes para cumplir la

formalidad. Suena tan raro como tener escrito el diagnóstico clínico de un paciente sin la firma del médico tratante.

Respecto la presentación de la información se comprueba:

- 1) No existe un formato al cual ajustarse por recomendación de nadie.
- 2) Hasta el año 2.005 la misma Provincia suministró un software contable llamado SICIPRE, el que ya caducó en su licencia pero que además estaba dirigido solamente a comunas, no a municipios.
- 3) En todos los casos analizados de los 51 municipios, se confirma la presentación simultánea de los cuadros de ejecución de Ingresos y de Gastos.
- 4) Solamente un 60 % de los municipios (30 municipios), completan la información con cuadros complementarios, siendo escasamente 6 municipios los que presentan los 12 cuadros completos referidos al movimiento financiero y patrimonial del organismo.
- 5) La provincia se limita a aceptar lo que se le entrega de manera pasiva sin observar ni recomendar nada al respecto.

Por último es menester aportar que de las 312 Comunas de Santa Fe, solamente 2 han presentado ante la provincia el resultado de la Ejecución Presupuestaria del año 2.015, y ello es así porque necesitaban ser asistidas con financiamiento para lo cual debieron cumplir con este requisito. Agrego que en los dos casos mencionados estas comunas tuvieron que contratar a un profesional externo a la entidad para que realizará esta presentación. Queda claro que no existe fuera de esta circunstancia, ninguna norma que obligue a las comunas a hacer una rendición de cuentas al superior gobierno provincial.

El rol del Contador General como ente de control.

Dado que los municipios que nos ocupan, sostienen el control de la organización en el cargo del Contador General, es necesario profundizar la mirada sobre las características del mismo.

Recordemos que del análisis de las ordenanzas advertimos que al contarse le encomienda específicamente la realización del: Control de legalidad, control

presupuestario y el control interno de las operaciones del ente. Ello le confiere al órgano de control funciones tan amplias como:

- Contables: Seguimiento de Presupuesto, Determinación y composición del Crédito Público, Composición de Estados Financieros, de Resultados y Patrimonial.
- Control: el cual solo responde a aspectos legales y presupuestarios. No se ajusta al concepto de control integral, dado que no supone el control de gestión como acción a tener en cuenta. Tengamos presente que en estos ámbitos no existen los presupuestos de gestión, con lo cual el control solo se reduce a un examen numérico de superávit o déficit presupuestario, sin atender a la calidad del gasto erogado. En este sentido Benedicto Caplan y Norma Caplan de Cohen dicen que “Los funcionarios a cuyo cargo está la dirección o prestación del servicio, no están obligados a rendir cuenta del resultado económico de su gestión, sino solo de su legalidad. Al buen funcionario, según el concepto corriente, le basta con no violar ninguna ley, decreto o reglamento, sin preocuparse de si su gestión es, o no, económicamente conveniente. Al público le interesa, es cierto, la buena prestación del servicio y aplaude al funcionario que lo logra pero a nadie se le ocurre averiguar si el costo está justificado o no”. La idea que debería construirse en principal es poder evaluar resultados y no procedimientos
- De Rendición de Cuentas: Si bien está normado, la falta de un reglamento y del consentimiento político del ejecutivo; llevarlo a la práctica se hace de difícil aplicación.

Cabe aclarar, que la multiplicidad de funciones no constituye en sí mismo el nudo de la cuestión, sino más bien que ello atenta al principio de división de tareas y de asignación de responsabilidades, por cuanto concentra labores de registración, autorizaciones y control en un mismo órgano; el que además depende orgánica y jerárquicamente de quien ejecuta los actos administrativos objetos de revisión.

El control así concebido, descansa en la figura del Contador Municipal o Contador General, que es quien está a cargo del control interno del municipio. Se advierte, en este sentido, la ausencia de un órgano de control interno independiente del “Departamento de Contabilidad”, lo cual le resta calidad a la información generada en la rendición de cuenta de los funcionarios y la transparencia en el manejo de las rentas públicas. Continuando el análisis, no se cumple con el principio de control integral e integrado, dado que no se prevé el control de gestión sentado en las bases del uso eficiente, eficaz y económico de los recursos.

Merece especial atención la realidad que quien detenta el cargo de Contador General mantiene por cierto, una relación en desventaja con el controlado, ya

que es este último quien lo nombra, quien le asigna el sueldo, el personal y el presupuesto para su área. Este criterio de independencia tiene que ver con las dependencias jerárquicas, que tendrán peso al momento de la emisión de los informes u observaciones.

, *El Papa Francisco expone: "el corrupto no percibe su corrupción. Sucede lo que con el mal aliento: difícilmente se percate de ello el que lo tiene. Son otros quienes lo sienten y se lo deben decir. Por ello difícilmente el corrupto pueda salir de su estado por remordimiento interno"*. De su libro **Corrupción y Pecado**, publicado en 2005,

Es indudable que los responsables de identificar y de tratar el problema, deberían ser los partidos políticos: Senadores, Diputados, Concejales, etc. Pero paradójicamente son ellos los que están sometidos a presiones de un poder ejecutivo al que no le interesa o se muestra en la generalidad reticente a implementar mayores controles en post de la transparencia gubernamental.

Para afianzar el sistema republicano y generar confianza en los gobiernos locales, es necesaria una mayor transparencia y un mayor control de las cuentas municipales; debería imponerse este tema de estudio de manera urgente en la agenda política de los gobernantes y de los partidos políticos, para debatir ideas y perfilar normas y procedimientos que conformen un verdadero sistema de control.

Control ciudadano:

*"Los Pueblos del Norte no han debido su opulencia y grandeza al poder de sus gobiernos, sino al poder de sus individuos"*J.B.Alberdi.

La transparencia y el libre acceso a la información sobre los actos de gobierno constituyen parte de los pilares básicos de las democracias modernas. Para lograr este objetivo es necesario contar una norma jurídica que reconozca el derecho del ciudadano a disponer información de manera accesible empoderando de esta forma a la ciudadanía para que ella también surta efectos de control social.

El control ciudadano en sí mismo es una actividad política que se ejerce en confluencia pero también con independencia de los movimientos políticos y sociales, y es un nuevo espacio que sin dudas abrirá nuevos

caminos en búsqueda de la transparencia y de la interpretación de los logros u objetivos públicos propuestos.

Es en este marco se requiere no sólo la sensibilización de los actores locales (intendentes, concejales, etc.) sino también de su compromiso real por incidir desde lo local, en prácticas y políticas de transparencia, probidad y apoyo a estas iniciativas. Es necesario así, que los gobiernos de turno tengan en su haber políticas básicas de control y transparencia tales como:

- a) Leyes de acceso a la información pública, lo cual supone un gobierno abierto con datos al alcance de todos;
- b) Ley de compras públicas adaptadas a los procedimientos y tecnologías actuales; como lo son el sistema de compras públicas electrónicas;
- c) Normalización de la ley de ética pública, de forma que su aplicación resulte clara y contundente para todos los funcionarios.

Es también fundamental garantizar que la información se haga pública en tiempo real, esté disponible de manera constante y certificar su calidad. La información de las instituciones públicas debe contener datos sobre su presupuesto y la forma como este se distribuye y ejecuta.

Esta herramienta es sin duda alguna un aporte más para limitar los alcances del flagelo de la corrupción; sin embargo y en mi opinión llevará varios años en forjar una cultura ciudadana que entienda y pueda ocuparse de involucrarse en estos casos concretos.

Conclusiones finales:

El Sistema de control interno es una de las herramientas más importantes diseñadas para proveer una seguridad razonable con relación a los objetivos de una organización. Su implementación, adecuación y actualización es necesidad prioritaria para una buena gestión pública y para proseguir la lucha contra la corrupción.

La Contaduría a cargo del Contador Municipal, tiene multiplicidad de funciones que van desde la imputación y registración contables, la confección de informes, el control de fondos, el control de la documental respaldatoria, la observancia de los procedimientos legales, el diseño de sistemas, el control de legalidad, el asesoramiento al ejecutivo y hasta las observaciones formuladas al Consejo Municipal si existieren órdenes de pago violatorias del orden legal. Como ya se dijo, estas funciones resultan incompatibles a la luz de los

principios modernos de control, a la vez que le resta independencia de criterio en la función de control interno. Por otra parte, el diseño del “sistema de control” dispuesto en las Ordenanzas no prevé un control independiente al departamento contable ni del propio Intendente que es quien por lo general lo propone para el cargo y de quien depende directamente.

Hoy el control es concebido como en el seguimiento del cumplimiento burocrático de las normas el que finalmente no brinda información útil para analizar ni corregir políticas de estados, ni tampoco muestra el grado de responsabilidad por el manejo de fondos públicos de los funcionarios, muy por el contrario termina siendo muchas veces, un escollo simple de sortear con la redacción de decretos y/o ordenanzas que validan los actos de gobierno y les dan legalidad a pesar de violar procedimientos preestablecidos y de no ser ni económicos, ni eficientes ni eficaces.

El verdadero impacto de la actividad de control tiene que ver con la posibilidad de corregir desvíos en las acciones de gobierno si no es capaz de lograr ese resultado el trabajo termina siendo irrelevante.

Es importante tener presente que en todos los casos de los municipios estudiados en la provincia de Santa Fe, el único control previsto es el preventivo, situación que no permite de ninguna manera establecer correlación alguna con los resultados finales en términos de objetivos alcanzados.

Garantizar el cumplimiento de normas establecidas para funcionar debe ser solo el comienzo de un efectivo control que además deberá persuadir a los controlados que nada mejor que un buen plan de trabajo para procurar los mejores resultados de gestión. De aquí la importancia en fortalecer y rediseñar el rol del control y darle autonomía propia para poder medir objetivamente cada resultado.

El contador por su parte, debe ser y sentirse parte de la gestión, desterrando el concepto de estar alejados del gestor. De esta manera involucrarse con un control adecuado basado en resultados de gestión y no simplemente en la burocracia procedimental. Lejos de perseguir al ejecutivo, debe asumir el rol organizacional de colaborar con la mejora de la actividad de gobierno, desde un proceso de empatía.

La tarea de control deberá aggiornarse y estar a la altura de los cambios necesarios para poder comprender, analizar y evaluar convenientemente cada meta a auditar. En primer término, está claro que la nueva visión del control requiere de profesionales que tengan una mirada más amplia que la legal o contable, por lo que deberán incorporarse al equipo profesionales que complementen los conocimientos de contadores y abogados y que permitan tener una multiplicidad de enfoques.

Es notorio que tampoco se coordine el control interno con un control externo que debería ejercer un órgano técnico, tal como un Tribunal de Cuentas o un órgano de auditoría independiente.

Desde el punto de vista del control externo, el que queda a cargo del Concejo Municipal, con la función de estudiar y expedirse sobre la Cuenta de Inversión, (presupuesto), no queda instituida su obligatoriedad ni tampoco se prevé la disponibilidad de especialistas técnicos, tales como asesores y/u órganos de auditoría. Cuando se piensa en una auditoría médica, la misma es realizada por médicos, las auditorías en sistemas la llevan a cabo ingenieros en sistema, las auditorías escolares son supervisadas por profesores de carrera; en cambio las auditorías de municipios y comunas son delegadas a ciudadanos que en la mayoría de los casos no llegan a comprender la información que se les eleva para su análisis. Evidentemente este control de naturaleza política deja en claro la carencia de un control técnico profesional como sería un órgano de auditoría independiente.

La complejización en las actividades municipales de las últimas décadas, como consecuencia de una mayor participación en la relación público-privado, no tiene su correlato en la adecuación de las ordenanzas de contabilidad y control. Todo esto sumado a la ausencia de voluntad política orientada a incorporar modernas herramientas de control de las cuentas públicas municipales, será una materia pendiente a impulsar y a instalar en la agenda política y también desde el ámbito del ejercicio profesional de las ciencias económicas.

La filosofía del “Gobierno abierto” exige pensar en un control que esté al alcance del ciudadano confiriéndoles al mismo el libre acceso a la información pública. Y es en este mismo sentido en el que los profesionales del sector público deberemos dar respuestas facilitando la comprensión de los tipos de informes y de la calidad y relevancia de los datos que se publicitan, contribuyendo así a reforzar el principio de transparencia.

Para implementar un Sistema de Control Integral, las entidades no requieren aumentar el presupuesto ni implementar horas extras. Solo se necesita voluntad política, liderazgo y compromiso para mejorar la gestión pública en beneficio del ciudadano.

Como corolario de lo expuesto y de forma de asegurar el éxito en la redacción e implementación de un sistema de control integrado para municipios y comunas de la provincia de Santa Fe, es necesario que se existan condiciones básicas tales como:

- ✓ Voluntad política y compromiso de la alta dirección.
- ✓ Contar con un equipo de articulación integrado por funcionarios y profesionales especializados en la materia para responder de manera

contundente a la complejidad de cada acto a analizar. Incorporar funcionarios de probada capacidad y honestidad e independientes de los poderes políticos logrando siempre la autonomía de las entidades fiscalizadoras. (Faidutti Estrada, 1995)

- ✓ Tener un plan de implementación gradual que sirva de guía para el ordenamiento de las acciones, definición del cronograma y monitoreo en el cumplimiento de metas.
- ✓ Sensibilizar y comprometer previamente a los servidores públicos sobre la necesidad de implementar un sistema de control al que le permita avanzar hasta concluir con la investigación, previéndose algún tipo de sanción para aquellos que intencionalmente perjudiquen o traben la misma.
- ✓ Generar la obligatoriedad de establecer mecanismos de información a la ciudadanía, los que de manera clara y oportuna mantengan informado sobre el avance en el cumplimiento o no de los objetivos públicos propuestos; dándole así lugar a la participación social de la comunidad.

Los sobornos, los tráficos de influencias, el clientelismo, los extorsiones, el fraude, la malversación de fondos, la prevaricación, cooptación, nepotismo e impunidad asociado muchas veces a delitos criminales tales como el narcotráfico, el lavado de dinero y la prostitución ilegal, requieren de un accionar directo e inmediato y comprometido de todos los estamentos sociales; pero muy especialmente de quienes podemos aportar a su resolución instalando este tema en los ámbitos donde a través del estudio, del debate y de propuestas certeras nos lleven a instaurar un control adecuado a estos problemas sociales.

Hoy nos enfrentamos al reto del cambio y la innovación con la esperanza de poder adecuarnos a las exigencias de estos tiempos y desarrollar un órgano de control más ágil, eficiente y con mayor capacidad para combatir el problema de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista (1.880) *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual*. Editorial Kindle. Argentina.
- Auditoría General Universidad de Buenos Aires, *Manual de Procedimientos de Auditoría Interna*.
- Cardenal Jorge M. Bergoglio (2.013) *Corrupción y Pecado*. Editorial Claretiana, Argentina.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1.998) *“Una nueva Gestión Pública para América Latina”*. Documento.
- De Soto, Hernando (2.000) *El Misterio del Capital*. Editorial: El Comercio, Perú.
- García Vázquez, Nancy (2.011) *Perspectivas Teóricas del Control de la Burocracia*. Colegio de Jalisco. Revista N^o 1.
- Gordillo, A., (1.974) *Tratado de Derecho Administrativo.*, Buenos Aires, Editorial Macchi.
- Jeri Gloria. (2.011) *El Auditor Interno y su Rol ante el Fraude y la Corrupción*. Revista de la Facultad de Cs Contables de Perú. Vol. 19 N^o 37.
- Kaplan, R y D. Norton, (2.002) *El Cuadro de Mando Integral*. Editorial Gestión 2000, Barcelona.
- Klitgaard Robert, (1.994) *Controlando la corrupción*. Editorial Sudamericana, Argentina.
- Las Heras, J., (2.006) *Estado Eficaz*. Editorial Osmar Buyatti.
- Las Heras, José María y Perez Rojas, Mariano (2008) *Estado Eficiente, Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque Sistémico*. Revista N^o 175, Vol. 8 Universidad Nacional del Litoral.
- Lenardón, Fernando R. (2.010) *Los Órganos de Control y la Lucha contra la Corrupción en Argentina*. Revista Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos, N^o 5.
- Ley Nacional 24.156 de Reforma del Estado. (1.992).
- Ley 2.756 de la Provincia de Santa Fe. (1.939)
- Ley 12.195 de la Provincia de Santa Fe. (2.003)

- Ley 12.510 de la Provincia de Santa Fe. (2.006)
- Monteverde, Vicente. *Costos de la Corrupción en la Argentina*. Artículo del Consejo de Cs Económicas de Tucumán de 5/2014.
- Moreno, María E. (2.014) *Auditoria Gubernamental Contemporánea*. Editorial Osmar Buyatti.
- O'Donnell, G (1998) "*Accountability horizontal*" revista N° 8, Agora.
- Ordenanza N° 1242 de la ciudad de Amstrong. (2.012)
- Ordenanza N°8784 de la ciudad de Cañada de Gómez. (2.016)
- Ordenanza N°734 de la ciudad de El Trébol. (2.008)
- Ordenanza N°2682 de la ciudad de Esperanza. (2.013)
- Ordenanza N°823 de la ciudad de Firmat. (1.994)
- Ordenanza N°29 de la ciudad de Funes. (1.993)
- Ordenanza N°3090 de la ciudad de Rafaela. (1.968)
- Ordenanza N°24 de la ciudad de Roldán. (1.990)
- Ordenanza N°2942 de la ciudad de San Lorenzo. (2.010)
- Peruzzotti, E y C. Smulovitz, (2.002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas, Buenos Aires.
- Wolinsky, Jaime. (2.001) *El Control y la Corrupción*. Revista Probidad, Edición 14.