

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

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

Tema: “Análisis del proceso de control externo de las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario”.

Autor: C.P. Juan Pablo Scaglione.

Director: Dr. Sergio Hernán Más Varela.

Fecha: 11/10/2019

Resumen

El desarrollo de este trabajo tiene como objeto investigar acerca de los mecanismos de rendición de los fondos otorgados en carácter de subsidios en la Municipalidad de Rosario y los procedimientos de control que aplica el Tribunal Municipal de Cuentas sobre la inversión de dichos recursos.

El tema que ha sido seleccionado es de interés, pues se considera de vital importancia la administración de los caudales públicos, ya que de ello depende la consecución de las metas propuestas por los gobiernos para lograr el bienestar general de la sociedad.

Se realiza un estudio sobre el marco teórico de los órganos de control externo a nivel nacional y provincial, para luego analizar en profundidad las características principales del Tribunal Municipal de Cuentas de la ciudad de Rosario, tales como su creación, la normativa que lo regula, el tipo de control que realiza, su misión institucional, su integración, la forma de designación de las autoridades, la duración de sus mandatos, sus incompatibilidades, los actos administrativos que emite el organismo y otras consideraciones relevantes que ameritan ser mencionadas.

Se lleva a cabo una recopilación de aspectos teóricos concernientes al proceso de rendición de cuentas, como qué se comprende por este mecanismo, cuáles son sus caracteres, las normas y reglamentos pertinentes a nivel local, la responsabilidad que les corresponde a los funcionarios públicos a cargo de su presentación y los diferentes procedimientos de selección que se efectúan.

Posteriormente se realiza una investigación documental de dos expedientes de rendiciones presentadas por el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, y la Secretaría de Economía Social de la Municipalidad de Rosario y los correspondientes informes y dictámenes elaborados por el órgano de control externo municipal.

Adicionalmente a la información obtenida en la documentación compulsada, se procede a la realización de entrevistas personales a tres Contadores Fiscales y al Director de Asuntos Legales del Tribunal Municipal de Cuentas, quienes se expresan sobre los controles que practican y las problemáticas con las que se encuentran al momento de las auditorías que llevan a cabo.

Por último, con toda la información reunida, se emite una opinión sobre el procedimiento desarrollado por el órgano de control municipal y su contribución en la transparencia en la Administración Pública.

Palabras clave

- Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario.

En el ámbito jurisdiccional de la ciudad de Rosario funcionará el Tribunal Municipal de Cuentas, órgano externo de control posterior, cuyo desenvolvimiento se ajusta a la Ordenanza del Concejo Municipal N° 7.767.

- Rendición de Cuentas.

El Profesor Veneciano Pietro D' Alvisè (como se citó en Núñez, 2006, p. 25) aclara que rendir cuentas significa dar noticia informativa y, necesariamente documentada o comprobada, de la labor completa y de los resultados obtenidos.

- Cuentadante.

Será cuentadante y por ello sometido a la competencia del Tribunal, toda entidad, funcionario, empleado, estipendario o persona obligada a rendir cuentas del dinero o bienes percibidos, invertidos o administrados por cuenta de la Municipalidad o bajo la responsabilidad de ésta. (Ordenanza del Concejo Municipal N° 7.767, Art. N° 26).

- Transparencia.

Definimos la transparencia en la gestión pública como la posibilidad de que los ciudadanos consigan acceder a cualquier tipo de información, registrada en cualquier soporte, generada por las entidades en el desarrollo de sus funciones. (<http://eprints.rclis.org/17847/1/Transparencia-EPI.pdf>. Fecha de consulta: 05/06/19).

Índice

Introducción.....	6
Marco Teórico.....	9
Tipos de control. Clasificaciones.....	9
Los órganos externos de control público.....	12
La naturaleza de los Tribunales de Cuentas.....	17
El Tribunal Municipal de Cuentas de la ciudad de Rosario.....	19
Las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario.....	20
La responsabilidad de los funcionarios públicos.....	23
Los procedimientos de contratación.....	26
La transparencia en la gestión pública.....	29
Metodología de la investigación.....	32
Investigación documental.....	33
Primera rendición de cuentas analizada: Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat.....	33
Segunda rendición de cuentas analizada: Secretaría de Economía Social.....	36
Entrevistas.....	39
Entrevistas a Contadores Fiscales.....	39
Entrevista al Director de Asuntos Legales.....	42
El uso de la tecnología en los procedimientos de rendiciones de cuentas.....	44
Propuestas.....	48
Conclusiones.....	50
Anexos.....	53
Referencias.....	55

1.) Introducción

El control debe ser visto como un servicio a la sociedad. Todos aquellos que forman parte de organismos de control público, deben velar porque se le dé un buen destino a los recursos del Estado, que son, en definitiva, propiedad de todos los ciudadanos.

Se entiende por recursos públicos como aquellos medios monetarios (sumas de dinero o valores financieros equivalentes) que ingresan a las arcas públicas en propiedad del Estado, en virtud de actos contractuales o bien coercitivos, para ser destinados a la satisfacción de las necesidades sociales o públicas. (Julio Martín, 2007, p. 35)

Es necesario plantearse el siguiente interrogante: ¿los controles vigentes garantizan la transparencia en las rendiciones de cuentas efectuadas en la Municipalidad de Rosario? Por medio de este trabajo de investigación se trata de dar respuesta, y en caso de ser necesario, encontrar las oportunidades de mejoras que hagan al control público, más eficaz, eficiente y económico.

Toda persona que gestione fondos públicos tiene la obligación de dar cuenta de la administración de los mismos, inclusive si no existe vínculo alguno entre ella y el Estado, puesto que, aunque no exista relación jurídica entre ellos, el sólo hecho de disponer de dichos recursos la convierte en Cuentadante, debiendo declarar en forma detallada y con la documentación respaldatoria correspondiente, cada una de las operaciones que ha realizado.

Este sujeto no puede apartarse del cumplimiento del fin específico que se le encomendó al momento de percibir los fondos y de ninguna manera debe darle un destino distinto, ni siquiera siendo éste en beneficio de la hacienda pública, siendo responsable de cualquier acto de omisión, desvío o malversación de dichos valores.

Se entiende por Hacienda Pública como “la coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad

de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían satisfacer aisladamente” (Atchabahian, 1996, p. 24).

Dicha Hacienda Pública, se conforma por los siguientes elementos: a) los habitantes reunidos en un territorio; b) el patrimonio del Estado; c) la gestión administrativa, que sirva para darle vida a la hacienda, movilizandole la riqueza y aplicándola a la satisfacción de las necesidades colectivas; d) la finalidad específica, que es el bien común de toda la población, rasgo que la distingue de la Hacienda Privada, que satisface necesidades particulares (Atchabahian, 1996).

Para la legitimación de la gestión pública, la rendición de cuentas constituye una herramienta fundamental, donde cada agente público debe dar cuenta de sus actos a la ciudadanía. Como se ha manifestado anteriormente, es objeto de este trabajo el análisis de los sistemas de rendición en la Municipalidad de Rosario y tratar de optimizar sus procesos para poder obtener un mejor control que asegure la eficiencia en la gestión pública.

La obligación de rendir cuentas en el ámbito público se apoya en el principio de soberanía, puesto que, nuestra Constitución Nacional establece en su artículo N° 14, que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes. Y son ellos, quienes tienen el deber de informar y justificar sus actuaciones y el buen uso de los bienes que se le han confiado.

El concepto de rendición de cuentas por todos los actos consumados de aquellos funcionarios públicos que manejen fondos del Estado, surgió con la Revolución Francesa y su Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el año 1789 (Las Heras, 2006).

Esta obligación quedó plasmada en su artículo N° 15 que estableció que la sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración.

En el caso que los encargados de administrar caudales públicos realicen actos, hechos u omisiones que generen un daño a la Hacienda Pública, dará lugar a la responsabilidad contable, que terminará siendo juzgada a través del examen formal de las rendiciones de cuentas, por los

Tribunales de Cuentas o por el órgano de control externo correspondiente, a través de un Juicio de Cuenta.

Cabe aclarar, que, en la Municipalidad de Rosario, si bien está contemplado dicho procedimiento en la Ordenanza N° 7.767, no está reglamentado y, por lo tanto, no se ha puesto en práctica.

Es importante remarcar que estos órganos de jurisdicción contable no están facultados por la ley para forzar la ejecución de sus sentencias, sino que su resolución se limita a instar al responsable a reponer lo que se hubiera perdido o gastado ilícitamente, o a reparar el daño causado. Si el responsable no cumple con lo resuelto por el órgano jurisdiccional, éste lo declara deudor del fisco, pero tampoco se halla a su cargo la ejecución pertinente, que debe tramitar con intervención de las autoridades judiciales competentes. (Atchabahian, 1996, p.731)

Las resoluciones condenatorias dadas por los órganos encargados del juzgamiento de las cuentas de la responsabilidad contable tienen carácter prejudicial; constituyen un procedimiento rápido para llegar a la declaración administrativa de la responsabilidad. No obstante, esa declaración puede estar sujeta a revisión en la instancia judicial, a fin de que nadie sea condenado por quien no sea su juez natural. (Atchabahian, 1996, p.731)

El tema seleccionado en este trabajo, es de gran importancia para toda sociedad, pues como señala Las Heras (2006, p. 17) la rendición de cuentas y el buen desenvolvimiento de los organismos de control disminuyen notablemente las posibilidades de corrupción en el sector público.

2.) Marco Teórico

2.1.) Tipos de control. Clasificaciones

Existen diversas clasificaciones sobre el control público, no obstante, se definen aquellas consideradas más importantes: interno y externo; legalidad y de oportunidad, mérito o conveniencia; y preventivo, concomitante o posterior.

Interno y Externo:

Si el órgano encargado de ejercer el control se encuentra dentro de la estructura controlada, estamos en presencia de un control interno. Amplia Ale (1994, p. 87) que en el Sector Público Nacional este control está a cargo de la Sindicatura General de la Nación, asignándole la Ley N° 24.156 como materia de su competencia, el control interno de las entidades que componen el Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado.

El control interno en el ámbito del sector público gubernamental representa aquella actividad de supervisión destinada a preservar la regularidad y eficiencia de la gestión de gobierno. Es un autocontrol que los mismos órganos ejecutivos practican para asegurarse el logro de los objetivos propuestos en los distintos planes de realización de obras y servicios. (Núñez, 2006, p. 56)

De acuerdo a la definición de Ale (1994, p. 87) el control externo tiene lugar cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. En la hacienda pública, tal función la desempeña la Auditoría General de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el Título VII de la Ley N° 24.156 que crea el órgano referido, dependiente del Congreso Nacional, y le asigna el control externo del Sector Público Nacional.

Aclara Ale (1994, p. 87 y 88) que también podemos ubicar dentro de esta clasificación (control externo) al que realiza el Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo o poder administrador, diferenciándolo de aquél, porque tiene el carácter de delegado (el que

realiza la Auditoría General de la Nación, por decisión del Congreso) y éste, en cambio, es originario, ejercido por el Congreso mismo.

Se llega a la conclusión, entonces, que la distinción entre control interno y externo, es que el primero es ejercido sobre la Administración por un órgano dependiente del titular de la misma, y otro el que es ejercido por un órgano independiente del titular de esa Administración. La independencia de los órganos que ejercen el control marca el carácter de externo, mientras que la dependencia supone la naturaleza del control interno. (Núñez, 2006, p. 56 a 57)

Es interesante el planteo que realiza este autor (Núñez, 2006, p.82) sobre si el control interno y externo se interrelacionan o son opuestos.

En un primer momento, se los consideró antagónicos, con el fundamento de que el control externo no compartía los problemas diarios que soportaba el control interno, el que, por su propia naturaleza, estaba más apegado a la necesidad de dar ejecutoriedad a la Administración. El control externo no consideraba atenuantes tales como factores circunstanciales de urgencia, emergencia u otros que hubieran generado algunas irregularidades formales de procedimiento, siendo inflexible y ajeno a tales situaciones.

En conclusión, en un primer momento, se pensaba al control externo como un examen que se aferraba a rígidos cánones preestablecidos en la legislación y sobre la que se emiten sus juicios y se determinan las sanciones correspondientes.

Actualmente, expone Núñez (2006, p. 82) las nuevas tecnologías permiten que tanto el control interno como el externo convivan en forma contemporánea a cada uno de los fenómenos administrativos. Este acercamiento de posiciones entre ambos tiene un solo objetivo: la eficiencia en el sector público.

Resulta muy diferente, por ejemplo, controlar los pasos de una contratación desde la óptica de los registros escritos de un expediente ya terminado (convocatoria a licitación,

resolución de adjudicación, mandamiento a pagar y pago) a convivir junto al órgano de control interno en las etapas en forma contemporánea, enfrentando los problemas que se pueden presentar. Esto trae como resultado que se aumenten las posibilidades de evitar irregularidades y posibles perjuicios, ya que el control externo se torna preventivo y, en algunos casos, hasta formativo.

Legalidad y de oportunidad, mérito o conveniencia:

El control de legalidad consiste en examinar el cumplimiento de los procedimientos, formas y todas aquellas normas que están establecidas.

En cambio, el control de oportunidad, mérito o conveniencia, tiene por finalidad determinar si los hechos, además de legítimos, son convenientes y oportunos, en especial desde el enfoque económico y de la buena administración. Tiende a evaluar resultados, a través de las “3 E”: la eficacia, la economicidad y la eficiencia en la gestión pública.

Las Heras (2006, p. 106 a 114) explica estos tres conceptos de la siguiente manera:

- 1) Eficacia: gastar sabiamente. Se mide la relación entre los resultados planificados y los reales de un proyecto, programa o actividad.

Para la Auditoría General de la Nación, los indicadores de eficacia miden el logro de metas y objetivos de los programas, proyectos y operaciones, orientándose hacia los resultados y no a los costos.

- 2) Eficiencia: gastar bien. Visualiza la relación entre la producción de bienes y servicios y los recursos que se han empleado para producirlos.

Este cociente entre los indicadores de producción e insumos tiene como objeto lograr el menor costo unitario por unidad producida.

- 3) Economía: gastar menos. Se trata de minimizar el costo de los insumos adquiridos o que fueron empleados, siempre teniendo en cuenta de asegurar una calidad adecuada.

Como indicador de la economía, podemos tomar el costo de las distintas categorías programáticas, lo cual implica una valoración monetaria o financiera del conjunto de esfuerzos humanos (las actividades) y recursos que se destinan para la obtención de determinados productos, tanto intermedios como finales.

Petrei (2005; p. 286) amplia, exponiendo que, en el caso de la economía, se procuran los mejores precios a través de mecanismos competitivos de compras que sirvan para mejorar las posibilidades de obtener buenos precios.

En algunos países, como Argentina, se ha llevado a cabo la práctica de los precios testigo. Cada vez que el gobierno llama a licitación, una firma especializada provee, con fines comparativos, información sobre los precios vigentes en el mercado para los bienes o servicios que el Estado se disponía a adquirir.

El manejo de las compras por el Estado a través de internet ha creado nuevas posibilidades, generando mejoras sustanciales. El gobierno electrónico en estos casos cumple un rol determinante, contribuyendo a mejorar la transparencia y la eficiencia, reducir la burocracia y generar importantes ahorros. (Petrei, 2005; p. 333)

Preventivo, concomitante o posterior:

El control es preventivo, cuando es anterior al acto. Por ejemplo, el que se realiza a través del presupuesto; es concomitante cuando se lleva a cabo en el momento del acto mismo; es ulterior o crítico, cuando se realiza después de practicado el acto. Por ejemplo, el que realiza el Poder Legislativo, cuando considera y aprueba la cuenta de inversión. (Ale, 1994; p. 88)

2.2.) Los órganos externos de control público

El control externo de la actividad estatal es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada; bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y la valoración de la gestión a terceros, que no estén relacionados

directamente con la gestión de la organización (López Hernández, A.M. y Ortiz Rodríguez, D., 2005).

De acuerdo al criterio de José A. Núñez (2006, p. 84) el control externo cuenta con las siguientes finalidades:

- a) Vigilar la regularidad y eficiencia del Sistema de Control Interno.
- b) Verificar la legalidad financiera de la Administración.
- c) Verificar la oportunidad y conveniencia de las medidas de Administración.
- d) Informar al órgano superior de control (Parlamento u otro) sobre todo asunto que, dentro de su competencia, considere de interés.

Concluye este autor, que el control externo del sector público gubernamental tiene un doble objeto: por un lado, vigilar la legalidad de la Administración del Estado, y por el otro, evaluar el grado de eficiencia de esa Administración.

En el año 1.956, el Presidente provisional de la Nación Argentina en ejercicio del poder legislativo, decretó la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General N° 23.354, otorgándole el control externo de la hacienda pública al Tribunal de Cuentas de la Nación.

Este órgano, se conformó por cinco vocales con el título de Contador Público (se iban rotando la presidencia en forma anual), dos secretarios, un contador fiscal general, un cuerpo de contadores fiscales y el personal auxiliar que era fijado por la Ley de Presupuesto. (Giuliani Fonrouge, 2004, p. 233).

Dichas autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y estaban equiparados a los magistrados judiciales, quienes conservaban su cargo mientras mantuvieran buena conducta y capacidad, gozando de una remuneración equivalente a los vocales de las Cámaras Nacionales de Apelación.

Expone Giuliani Founroge (2004, p. 231), que este organismo quedaba en una situación anómala, aunque constitucionalmente pertenecía a la órbita de la administración, gozaba de absoluta independencia funcional y era controlado por el Congreso, no por el Ejecutivo. Sin embargo, aunque en la teoría era el esquema indicado, no siempre esa independencia se mantuvo, llegando incluso donde los miembros del Tribunal de Cuentas fueron removidos por el Presidente de la Nación, operación discutida tanto jurídica y éticamente, porque el órgano controlado se quedaba sin el controlante.

Este órgano, tenía funciones de control administrativo, correspondiéndole el control externo de la marcha general de la administración nacional, la fiscalización de las operaciones financieras-patrimoniales y de las empresas estatales y de derecho privado en las que el Estado tenía intervención.

Además del control administrativo, el Tribunal de Cuentas ejercía funciones de tipo jurisdiccional, que abarcaba a los agentes que se desempeñaban en la administración nacional, desarrollándose en dos formas: el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad.

Pizzuto (2006, p. 6) explica que el juicio de cuentas se llevaba a cabo contra los agentes, organismos, o personal a cargo del manejo de los bienes del Estado, así como contra los terceros que tomaran injerencia en tal función. Esas personas estaban obligadas a rendir cuentas de su gestión ante el Tribunal, el cual las examinaba, y en caso de no aprobarlas, formulaba los reparos correspondientes y emplazaba al interesado a contestar tales reparos en determinado plazo. Así se iniciaba el juicio de cuentas, que finalizaba con la sentencia fundada del Tribunal, aprobando o rechazando total o parcialmente la cuenta, pudiendo en este último caso aplicar sanciones.

En cambio, el juicio de responsabilidad tenía por objeto investigar circunstancias ajenas a rendiciones de cuentas que causaran o pudieran causar perjuicios económicos al Estado,

estableciendo la responsabilidad en que pudieran haber incurrido los estipendiarios. (Pizzuto, 2006, p. 6).

Las resoluciones que se tomaban en ambos juicios, eran definitivas, ya que la ley no autorizaba ningún recurso contra ellas. No obstante, no tenían el carácter de cosa juzgada, ya que podían ser materia de revisión judicial, pues en nuestro ordenamiento constitucional, corresponde en forma exclusiva al Poder Judicial de la Nación las decisiones de causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y leyes federales, por lo que, las decisiones del Tribunal de Cuentas siempre autorizaban la intervención judicial posterior. (Giuliani Fonrouge, 2004, p. 240).

Este régimen de control externo fue sustancialmente modificado por la sanción de la Ley N° 24.156 primero, y por la reforma constitucional de 1.994 posteriormente.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, creó la Auditoría General de la Nación como ente encargado de llevar a cabo el control del Sector Público Nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia, independencia funcional y financiera, según lo establece el artículo 116. Este ente, fue confirmado por la Reforma Constitucional de 1.994.

Si bien en el orden nacional, el control externo quedó en manos de la Auditoría General de la Nación, en las provincias perduraron los Tribunales de Cuentas (con la excepción de la provincia de Salta).

En la actualidad, existen organismos de control público externo municipal en 10 provincias, arrojando un total de 19 Tribunales de Cuentas Municipales en todo el país.

Las provincias que poseen municipios con órganos de control externo son las siguientes: Córdoba, La Rioja, Tierra del Fuego, Río Negro, Salta, Santa Fe, San Luis, Santiago del Estero, Chubut, Río Negro y Corrientes.

A continuación, se detalla cada uno de los Tribunales de Cuentas Municipales de la República Argentina:

PROVINCIA	MUNICIPALIDAD
Córdoba	Córdoba, San Francisco, Río Cuarto y Villa Carlos Paz.
La Rioja	La Rioja
Tierra del Fuego	Río Grande
Río Negro	Bariloche, Viedma, General Roca y Dina Huapi.
Salta	Salta
Corrientes	Virasoro
Santa Fe	Rosario y Santa Fe.
San Luis	Villa Mercedes
Chubut	Comodoro Rivadavia
Santiago del Estero	Santiago del Estero, La Banda y Termas de Río Hondo.

En la provincia de Santa Fe, se incorpora en la reforma constitucional aprobada en 1.962 en el art. 81, un Tribunal de Cuentas que tendrá jurisdicción en toda la Provincia, integrado por miembros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa.

Actualmente, al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, que tiene a su cargo el control externo posterior del sector público provincial no financiero, lo regula la Ley N° 12.510, el cual contará con autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera.

2.3.) La naturaleza de los Tribunales de Cuentas

La naturaleza de los Tribunales de Cuentas no es clara y ha dado lugar a discusión. Afirma Cardón (1996, p. 116 a 117) que su pertenencia oscila entre la rama judicial, porque son Tribunales y tienen la facultad de juzgar, es decir, tienen jurisdicción y, por otra parte, la administrativa.

Existe consenso en que los Tribunales de Cuentas son organismos con funciones jurisdiccionales. Plantea Cardón (1996, p. 120 a 122), que el problema radica en discernir si los mismos son tribunales administrativos, judiciales o de otro tipo, y para ello, es necesario, estudiar las características de cada figura.

Caracteres principales de los Tribunales Judiciales:

- 1) Los Tribunales judiciales gozan de independencia absoluta de sus miembros.
- 2) Tienen privilegios e inmunidades que tienden a asegurar su independencia y al mismo tiempo cumplen con exigencias de idoneidad e incompatibilidades que aseguren su imparcialidad. Son inamovibles, excepto situaciones extremas.
- 3) Sus resoluciones son definitivas, gozando del carácter de cosa juzgada. No pueden ser revisadas: se trata de verdad legal, definitiva y erga omnes.
- 4) Tienen facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes o no aplicarlas por ser inconstitucionales.
- 5) Constituyen jueces imparciales.
- 6) Son creados y determinados por la Constitución.

Caracteres principales de los Tribunales Administrativos:

- 1) Forman parte del Poder Administrativo y, en consecuencia, suponen la existencia de cierta dependencia hacia el Poder Ejecutivo.
- 2) No tienen los privilegios, inmunidades, estabilidad e incompatibilidades de los jueces, o al menos no los tienen en su extensión, amplitud o grado.

- 3) Sus resoluciones son recurribles ante los jueces.
- 4) No constituyen jueces imparciales, porque forman parte del poder que está interesado en la cuestión a resolver. Son de alguna manera juez y parte. Su actividad se realiza en interés del propio órgano que lo ejecuta.
- 5) Son creados por la ley ante el surgimiento de nuevas necesidades; siendo sus facultades y caracteres revocables. Carecen de la estabilidad y seguridad de los Tribunales Judiciales.
- 6) Pueden ser fácilmente reformados.
- 7) Sus resoluciones pueden no producir cosa juzgada y, en todo caso, no tienen ellas la amplitud e intensidad de la “cosa juzgada judicial”.
- 8) No pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes que aplican.
- 9) Son nombrados por el Poder Ejecutivo exclusivamente.

Luego de repasar los aspectos sustanciales que plantea Cardón para ambos organismos, se entiende que los Tribunales de Cuentas carecen de algunos de los rasgos distintivos que tipifican a los tribunales judiciales, como, por ejemplo, que no pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes que aplican, sus resoluciones no son definitivas y se abre la posibilidad de una revisión judicial. Por todo lo expuesto, se determina que los Tribunales de Cuentas no son judiciales.

Podría pensarse que, entonces, los Tribunales de Cuentas son administrativos. No obstante, se encuentran diferencias tales como: resultan de un desprendimiento de funciones de control del Parlamento; tienen independencia funcional; sus miembros tienen inmunidades, estabilidad e incompatibilidades plenas; sus miembros suelen ser nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura; gozan de imparcialidad; son creados por la Constitución.

Concluye Cardón (1996, p. 128) que, según su punto de vista, la verdadera naturaleza no es la de tribunales administrativos ni judiciales, sino tribunales sui generis o intermedios.

Sólo pueden ser calificados de administrativos en cuanto a su jurisdicción o materia sobre la que recae su función, pero nunca en cuanto a su propia naturaleza, ya que no pertenecen a la Administración. Están, en todo caso, dentro del ámbito legislativo.

2.4.) El Tribunal Municipal de Cuentas de la ciudad de Rosario

En la Municipalidad de Rosario el control externo está a cargo del Tribunal Municipal de Cuentas, creado a través de la Ordenanza del Concejo Municipal N° 5.689 que fue sancionada el día 9 de noviembre de 1993. Luego dicha normativa fue modificada por las Ordenanzas N° 5.728/93, 6.199/96 y 7.767/04, siendo esta última la que se encuentra vigente.

El Art. N° 19 de la Ordenanza N° 7.767 establece que el Tribunal Municipal de Cuentas es un órgano externo de control posterior, pues es objeto de revisión aquellos actos y hechos con posterioridad a su ejecución.

Este Tribunal comenzó a funcionar en el año 1.997, integrándose en forma gradual con profesionales que fueron designados por medio de concursos públicos de antecedentes y oposición.

Su misión institucional es llevar a cabo el control de las acciones desarrolladas por la Administración Central, el Concejo Municipal y los Entes Descentralizados creados o a crearse en la Municipalidad de Rosario.

Está integrado por tres Vocales y serán asistidos por un Fiscal de Cuentas que estará a cargo de un cuerpo de hasta diez Contadores Fiscales.

Dos de los Vocales y el Fiscal de Cuentas deberán poseer el título de Contador Público. El Vocal restante, deberá contar con el título de Abogado.

Estos funcionarios son designados por el Concejo Municipal de Rosario, previo concurso público de antecedentes y oposición.

Los Vocales y el Fiscal de Cuentas tienen un mandato de un plazo de duración de seis años. En cambio, los Contadores Fiscales cuentan con igual estabilidad que los agentes municipales que se encuentran en planta permanente.

Un dato no menor es que, de acuerdo a la normativa vigente, tanto los Vocales como el Fiscal de Cuentas, una vez concluido su mandato, no tendrán el derecho a la estabilidad de los agentes públicos. Sí, pueden ser reelegidos, debiendo presentarse nuevamente al proceso de selección del concurso público de antecedentes y oposición.

Por ejemplo, si un empleado de la Municipalidad de Rosario se presenta al concurso público, para el cargo de Vocal o Fiscal de Cuentas, tiene que tener presente que, en caso de acceder al cargo, perderá el derecho a la estabilidad que le otorga estar en planta permanente, de acuerdo al Estatuto y Escalafón del Personal Municipal.

Otro punto importante, es que el desempeño del cargo de Vocal y de Fiscal de Cuentas es incompatible con el ejercicio de la profesión, con excepción de la docencia.

El Art. N° 27 de la Ordenanza N° 7.767, establece que el Tribunal de Cuentas podrá efectuar dictámenes, recomendaciones y resoluciones, entre otros actos administrativos. En lo que respecta a nuestro trabajo de investigación, una vez concluido el control de la rendición de cuentas, los señores Vocales emitirán su dictamen correspondiente.

2.5.) Las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario

Es objeto de este trabajo, el análisis del proceso del control de las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario, con el fin de discernir, si es un mecanismo idóneo para asegurar que los fondos administrados han sido utilizados en forma transparente.

Ahora bien, cabe preguntarse, que se entiende por rendición de cuentas. Para ello, se procede a citar una definición que adopta el Dr. Ángel González Malaxecheverría: “la obligación, legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo utiliza y ha utilizado el

dinero y otros recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo gobernado y no en provecho del gobernante” (Núñez, 2006, 25).

Siguiendo al profesor Cancellieri (2018, p. 10) una rendición de cuentas tendrá tres caracteres:

1) Documentada

En toda rendición deben adjuntarse aquellos comprobantes que justifiquen las operaciones realizadas. Dicha documentación tiene que cumplir con los requisitos de autenticidad (se debe verificar que no sean documentos apócrifos), legitimidad (se refiere a la legalidad y la razonabilidad del documento) y suficiencia (el respaldo debe ser por el total del monto que se está rindiendo).

2) Universal.

Debe abarcar tanto los rubros de ingresos y de egresos.

3) Única.

La rendición debe comprender un conjunto único de documentos.

Los dictámenes que emite el Tribunal, en lo referente al control de las rendiciones de cuentas, toman como base el Decreto del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Rosario N° 143/99.

Este Decreto es una referencia que debe respetarse. Dado su antigüedad, el Tribunal se pronunció a través de la Resolución N° 016-15, del 18 de mayo de 2015 donde reglamentó el procedimiento de rendición de cuentas y de esta manera actualizó algunos controles a realizar.

El Decreto N° 143/99 deriva del Art. N° 64 del Decreto-Ordenanza N° 19.975/1.957, que establece que todo aquel que recaude, pague, administre o custodie valores o bienes de la Municipalidad, queda obligado a rendir cuenta documentada de su gestión.

A los efectos de realizar un estudio con cierto grado de detalle en las rendiciones de cuentas, se acota el ámbito de investigación a aquellas que provengan del otorgamiento de subsidios.

En cuanto a este tema, el Decreto N° 143/99 se refiere en su Anexo I punto N° 1, donde instituye, como requisitos fundamentales para justificar una erogación de este tipo, las resoluciones de autoridad superior que autoriza el otorgamiento de los subsidios, los recibos debidamente firmados, la solicitud de dicho subsidio y los comprobantes que justifiquen la inversión de los fondos.

La Resolución N° 016-15 es una versión más detallada y actualizada del Decreto N° 143/99, profundizando en todo el procedimiento de rendición en general, contemplando diferentes alternativas, pasando de lo general a lo específico, como por ejemplo, se enumera la documentación pertinente que debe contener cada expediente de pago presentado, ya sea que el pago se realice mediante transferencias electrónicas bancarias, cheques o por convenios de pagos, como así también aquellos casos relacionados a obras o servicios públicos.

Según dicha Resolución, se establece que toda rendición deberá ser presentada mediante los modelos de Balance de Inversión y Relación de Gastos, que serán analizados en este trabajo en el punto 3.1.) Investigación Documental.

Cabe aclarar que las exigencias establecidas por la resolución que estamos estudiando, son los mínimos indispensables para poder ejecutar las tareas de control por parte del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario, pudiendo éste, ampliar los requerimientos si lo estima oportuno.

La Ordenanza N° 7.767, en el Art. N° 25 menciona que las rendiciones de cuentas serán presentadas ante el Tribunal de Cuentas, por el Contador General de la Municipalidad de Rosario, el Contador General del Concejo Municipal y los representantes legales de las entidades autárquicas y/o descentralizadas.

Dicha Ordenanza, instituye que le corresponde al Tribunal Municipal de Cuentas, como órgano externo y de control posterior, fiscalizar la inversión de los fondos otorgados en carácter de subsidios, subvenciones y otros actos análogos.

El Art. N° 21 lo faculta para requerir del personal jerárquico municipal y de los organismos descentralizados las respectivas rendiciones de cuentas, estando éstos obligados a proporcionarlos dentro del plazo que les fije a tales efectos. Y luego agrega, que, si el informe no fuera considerado satisfactorio, el Tribunal Municipal de Cuentas podrá insistir con su pedido, haciendo mención de los puntos sobre los cuales deberá expedirse el funcionario requerido.

La Ordenanza aclara, que, si se configura incumplimiento por parte de los agentes públicos, ante requerimientos emplazados por el Tribunal, quedan sujetos a la responsabilidad disciplinaria que les corresponda según el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal.

2.6.) La responsabilidad de los funcionarios públicos

El principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos (con sus caracteres actuales) es relativamente moderno, pues cuando los gobiernos se consideraban emanados de la divinidad y/o encarnados en la persona del monarca, los funcionarios sólo respondían de sus actos ante él, en tanto el soberano era únicamente responsable ante Dios, fuente de su investidura. No podía concebirse que unos y otros respondiesen ante el pueblo, por cuanto éste era una entidad política sin intervención alguna en la formación de la autoridad. (Atchabahian, 1996, p.725)

Precisamente, la responsabilidad de los funcionarios públicos, tal como hoy se la conoce y practica, nació al admitirse la soberanía del pueblo; en virtud de ello el gobierno se ejerce por medio de personas que lo representan, que de él obtienen su autoridad y mandato, y que ante él responden en el desempeño de sus funciones, si bien no directamente, sino de acuerdo con las normas del sistema representativo de gobierno. (Atchabahian, 1996, p.726)

La responsabilidad de los funcionarios públicos está regulada por la Ley de Responsabilidad Estatual N° 26.944. El Art. N° 9 establece que la actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular,

incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que le están impuestas, los hace responsables de los daños que causen.

Luego establece un límite temporal: la pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres años. La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres años de la sentencia firme que estableció la indemnización.

La esencia de un gobierno representativo es que sus funcionarios públicos respondan por las consecuencias de sus actos u omisiones que realicen en nombre del pueblo, en quien reside la soberanía.

El término responsabilidad proviene del latín *respondere*, que significa estar obligado. Ser responsable involucra la obligación de responder por lo que se hace o se deja de hacer y asumir las consecuencias que estos actos o hechos implican.

Es importante destacar, que la responsabilidad no se delega. El funcionario puede encargar una función, pero siempre es responsable.

Según las normas legales aplicables, podemos clasificar a la responsabilidad en:

- 1) Política: forma parte del Derecho Público, específicamente del Derecho Constitucional. Está contemplada por la Constitución Nacional en los artículos 53, 59 y 60.
- 2) Penal: también corresponde al Derecho Público.

Se incurre en ella cuando los agentes públicos cometan infracciones que sean consideradas delitos por el Código Penal o por leyes especiales.

- 3) Civil: el agente público incurre en esta responsabilidad cuando por medio de su accionar cause un daño a un particular o a otros funcionarios o a la hacienda pública.

El Art. N° 1.766 del Código Civil y Comercial de la Nación, expresa que los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas

se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda.

- 4) Administrativa: deriva de una relación jurídica de empleo o función pública o asimilable a ella. Esta responsabilidad aparece cuando el agente incurre en una falta de servicio, no cumplimentando con normas propias que la función pública establece.

Se observa un incumplimiento de los deberes del agente público y, por ende, se atenta contra el buen funcionamiento de la administración pública. Esta responsabilidad se efectiviza por medio del poder disciplinario, pudiendo establecerse sanciones tales como apercibimiento, suspensión, cesantía y hasta la exoneración.

Siguiendo al profesor Cancellieri (2018, p. 7), para parte de la doctrina, como por ejemplo el Dr. Adolfo Atchabahian, la responsabilidad contable está dentro de la responsabilidad civil.

Es importante destacar, que la responsabilidad contable proviene exclusivamente de la administración de fondos públicos, es decir, de la obligación de rendir cuentas. Se diferencia de la responsabilidad administrativa de los agentes públicos, por no ser necesario que exista una relación de empleo.

Por el motivo expuesto anteriormente, los sujetos a los que les incumbe la responsabilidad contable, pueden ser tanto empleados públicos como así también terceros que se les encargue la gestión de fondos del erario público.

La responsabilidad contable tiene las siguientes características:

- 1) Protege el patrimonio del Estado.
- 2) Deriva de una relación jurídica de Derecho Público, donde vincula a una persona humana o jurídica con la administración pública.
- 3) En el caso de que haya un faltante de bienes o dinero, existe una presunción en contra de la persona encargada de rendir cuentas.
- 4) La determinación de dicha responsabilidad es a través de procedimientos especiales.

De esta manera surge la figura de Cuentadante, que es aquella persona que tiene la obligación de rendir cuentas de los bienes del Estado que haya administrado.

2.7.) Los procedimientos de contratación

El Estado procede a realizar contrataciones a los efectos de obtener los bienes o servicios necesarios para poder cumplir con los fines que ha establecido en la implementación de sus políticas públicas.

Las necesidades que puede llegar a tener el Estado son innumerables, como por ejemplo la compra de maquinarias, muebles de oficina, equipos de computación, medicamentos, vacunas, construcción de rutas, hospitales y viviendas.

Para ello, existen formas de selección de los contratistas. En el tema de estudio de este trabajo, las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario se controlan estos mecanismos por medio de los cuales se seleccionan a los proveedores para poder cumplir con los fines perseguidos.

El Decreto-Ordenanza N° 19.975/1957, en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756/1.986 menciona a los siguientes procedimientos de selección: la licitación pública, la licitación privada, el concurso de precios y la compra directa.

Posteriormente, el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Rosario, en el año 1.998, a través del Decreto N° 438, aprobó el Reglamento de Compras y Erogaciones Menores.

Marienhoff, M. (1.998, p. 155) manifiesta que las normas legales que establezcan procedimientos especiales para seleccionar al cocontratante de la Administración Pública, tienen una doble finalidad: asegurar la eficiencia en el cumplimiento del contrato y evitar toda sospecha de inmoralidad en la respectiva negociación.

Pizzuto, F. (2011, p. 20) define los mecanismos de contratación mencionados con anterioridad, de la siguiente manera:

- Licitación pública y privada: son procedimientos administrativos por los cuales la Administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas, de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, o conveniente.

-Concurso público: se elige un contratista en virtud de su capacidad técnica, científica, económico-financiera, cultural o artística respecto de los demás presentantes o intervinientes.

-Contratación directa: el Estado elige directamente al contratista, sin concurrencia, puja u oposición de oferentes.

En determinadas situaciones, las normas permiten acudir a este mecanismo en forma facultativa. Es decir, en esos casos, el Estado puede utilizar el procedimiento de la licitación pública o de la licitación privada, o preferir el de contratación directa.

Esos casos están específicamente normados. Cuando la ley autoriza la contratación directa, puede utilizarse la licitación privada; pero cuando la ley autoriza la licitación privada, no puede ésta ser sustituida por la contratación directa, salvo el supuesto de licitación privada fracasada.

Por licitación pública debe entenderse el procedimiento de selección del cocontratante de la Administración donde el número de oferentes o licitadores no tiene limitaciones, dado que pueden concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que, de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación de que se trate. De esta manera que el rasgo típico de la licitación pública es la posibilidad de que concurra a ella un número ilimitado de oferentes o licitadores, en tanto éstos se hallen encuadrados en las disposiciones normativas vigentes. (Marienhoff, M., 1998, 181)

La licitación privada, es aquella a la que sólo pueden presentarse como oferentes las personas o entidades expresamente invitadas al efecto por la Administración Pública. De manera que mientras que en la licitación pública la afluencia de proponentes es ilimitada, en la licitación privada dicha afluencia es limitada; además, en la licitación pública la presentación

de oferentes obedece a un llamado público objetivo efectuado por la Administración Pública, en tanto que en la licitación privada dicha presentación o comparencia responde a una invitación personal directa formulada por la Administración Pública. (Marienhoff, M., 1998, 272 a 273)

La sanción de la Ordenanza del Concejo Municipal de Rosario N° 9.902/18 (modificatoria del artículo 67 del Decreto-Ordenanza N° 19.975) y del Decreto del Departamento Ejecutivo Municipal N° 1.608/19 (último modificatorio del Reglamento de Compras y Erogaciones Menores) modifican los montos previstos para las contrataciones en el ámbito de la Administración Municipal a partir del 18 de septiembre del 2.019 en los siguientes términos:

1) Compras y erogaciones menores. Monto: hasta \$138.744,48.-

Son realizadas por cada repartición ante la necesidad de contar con un objeto, servicio, etc., mediante el siguiente sistema:

- Compra Directa hasta \$19.820,64: mediante formulario suscripto por el funcionario responsable del área adjuntando factura, presupuesto o documento equivalente según el caso.
- Compra Directa de \$19.820,64 a \$39.641,28: mediante formulario suscripto por el funcionario responsable del área adjuntando factura, presupuesto o documento equivalente según el caso con el agregado como mínimo de tres presupuestos y la autorización de la Secretaría del Área. El pago se realiza por el Departamento de Compras y Erogaciones Menores para poder practicar las retenciones impositivas correspondientes.
- Concurso de Precios: de \$39.641,28 a \$138.744,48, igual procedimiento que en las Compras Directas, pero se establece la obligación para la repartición solicitante de cumplimentar el procedimiento indicado en el punto 2. 1.d) del Decreto N° 3.627/05.

Este decreto establece que los concursos de precios deberán reunir los siguientes requisitos:

- Se establecerá fecha, hora y lugar de apertura.
- Acreditará la invitación a por lo menos tres proveedores con la respectiva recepción

fehaciente por parte de los mismos.

- La presentación se efectuará mediante sobre cerrado.
- Se labrará un acta de apertura que será asentada en un libro habilitado al efecto por la Contaduría General, la misma será suscripta por el funcionario que presidió el acto de apertura del concurso e invitará a los oferentes a suscribir el acta en cuestión, posteriormente se extraerá fotocopia de la misma y se agregará al legajo del concurso.
- En el caso de adjudicarse por calidad fundamentar plenamente dicha decisión sin dejar dudas al respecto.
- En caso de única propuesta dejar constancia que el precio es corriente en plaza.

2) Licitación privada. Montos desde \$138.745,48 hasta \$1.982.064,00.

3) Licitación pública. Montos superiores a \$1.982.064,00.

Debe tenerse presente la Ordenanza N° 7.602/2003 que implementa el Régimen de Compre Trabajo Rosarino, mediante el cual se establece el derecho de prioridad a favor de las empresas MIPyMEs con desarrollo, producción y ocupación laboral efectiva de Departamento Rosario de capital local o existentes en el Departamento Rosario de capital extranjero con residencia permanente dentro de los últimos dos años.

El Tribunal Municipal de Cuentas, a través de la Dirección de Asuntos Legales, debe velar por la transparencia de los mecanismos de contratación que se manifiestan en cada una de las rendiciones presentadas, asegurándose que se respete la libertad de acceso, la publicidad y la igualdad de trato entre los oferentes.

2.8.) La transparencia en la gestión pública

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, estableció que la transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública.

Los estados deberán adoptar las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación.

Esta carta, hace hincapié en un principio de transparencia activa, al mencionar que el Estado debe poner a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas.

Impone a las administraciones públicas poner a disposición de los ciudadanos y ciudadanas la información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos.

Por último, indica que los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana.

La sociedad en su conjunto, hoy en día demanda a los funcionarios públicos más transparencia en la gestión. La lucha contra la corrupción en el ámbito público es una prioridad, pues la materia administrable, es el dinero que aporta cada uno de los ciudadanos para que se puedan satisfacer las necesidades comunes.

El ciudadano necesita y tiene derecho, a tener la tranquilidad que cada aporte que realiza al Estado (ya sea en concepto de impuestos, tasas o contribuciones) se emplee en resolver las problemáticas que la población padece. No tiene que haber desvíos de esos recursos.

El Tribunal Municipal de Cuentas ha trabajado a través de su página web en brindar una mayor transparencia de su gestión, proporcionando información a la ciudadanía tanto de sus ejecuciones presupuestarias, autoridades y personal, compras y contrataciones, memorias, mapas de procesos, auditorías del sistema de gestión de calidad, certificados, capacitaciones y

dictámenes. En esta última parte, podemos encontrar la sección de rendiciones de otorgamientos de subsidios a la Municipalidad de Rosario.

Estos dictámenes sobre rendiciones de subsidios, están publicados desde el año 2012 hasta el 2019. Cabe mencionar, que, si se desea alguna información relacionada y no se encuentra en la página web, se puede requerirla completando un formulario denominado “Registro de solicitud de datos” y presentarlo en el Tribunal Municipal de Cuentas, de la ciudad de Rosario, debiendo estar suscripto por el peticionante.

El acceso a dicha información es sin costo, tal como suscribe la Ley N° 27.275, en su Art. N° 1, donde menciona que, con el objeto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, se funda, entre otros, en el principio de la gratuidad.

3.) Metodología de la Investigación

El presente trabajo se basa en una investigación utilizando la metodología del análisis cualitativo en la que se ha observado y examinado la información concerniente al tema objeto de estudio de la siguiente manera:

a) Se efectuó una investigación de tipo documental, recopilando, evaluando e interpretando los dictámenes, informes y recomendaciones emitidos por el Tribunal Municipal de Cuentas de la ciudad de Rosario, que permitieran indagar acerca del estado actual sobre el tratamiento de las rendiciones de cuentas en el ámbito municipal.

b) Se procedió a realizar una serie de entrevistas del tipo estandarizadas abiertas, pues se redactaron preguntas para todos los entrevistados, dándoles la potestad que puedan responder libremente. Dichas entrevistas fueron dirigidas a profesionales que ocupan el cargo de Contador Fiscal, quienes tienen dentro de sus funciones el control de la inversión de los fondos otorgados en carácter de subsidios, subvenciones y otros actos análogos, y al Director de Asuntos Legales, quien interviene en el análisis de legalidad de los procedimientos de contratación incluídos en las rendiciones presentadas al Tribunal Municipal de Cuentas.

Las entrevistas estandarizadas, se caracterizan en que la redacción de todas las preguntas y su orden en el cuestionario, es el mismo para cada encuestado.

La elección de este tipo, se fundamenta en las siguientes razones: 1) Que el estímulo sea el mismo para todos los encuestados; 2) Que sea posible redactar todas las preguntas de modo que tengan el mismo significado para todos los encuestados; 3) Que el orden de las preguntas deba ser el mismo para todos, con el fin de conseguir un contexto equivalente. (Miguel S. Valles 1999; p. 187)

3.1.) Investigación documental

3.1.1.) Primera rendición de cuentas analizada: Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat

Se procedió a estudiar el caso de un control ejecutado sobre una rendición de cuentas presentada por el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, Entidad Autárquica de la Municipalidad de Rosario. Se tuvo acceso al legajo, donde constan los papeles de trabajo de los controles que se ejecutaron.

Por medio del Decreto N° 3.962, correspondiente al 15 de diciembre del 2017, la Provincia de Santa Fe dispone en su Art. N° 1: *“Autorízase al Ministerio de Desarrollo Social a celebrar convenio, en representación de este Gobierno de la Provincia de Santa Fe, con el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, Entidad Autárquica de la Municipalidad de Rosario (Departamento homónimo) transfiriéndole la suma de PESOS OCHO MILLONES CIEN MIL (\$8.100.000)...”*.

El objeto de dicho Convenio (suscripto el 22/12/2017) es el de otorgar una ayuda económica de carácter extraordinaria con el fin de posibilitar la reubicación de familias que se encuentren radicadas en el asentamiento designado “Cordón Ayacucho”, emplazado entre las calles Ayacucho y Necochea, ubicado en el Distrito Sur de la ciudad de Rosario.

Como se expresa en el Considerando del mencionado Decreto N° 3962 *“...el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría de Estado del Hábitat, la Municipalidad de Rosario y el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat vienen desarrollando una especial intervención coordinada para mejorar la calidad de vida de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y precariedad...”*.

Continúa aclarando que, siendo ineludible la necesidad de viabilizar la apertura de calles, es necesario proceder a la relocalización de las familias que se encuentren allí asentadas a través de alternativas tales como la entrega de viviendas nuevas, el pago de subsidios de alquiler hasta

la entrega a futuro de una vivienda o el pago de compensaciones económicas para la obtención de otra solución habitacional.

Se visualiza que el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat presentó ante el Tribunal Municipal de Cuentas, la siguiente documentación: Decreto Provincial N° 3.962, Convenio de Articulación, extracto bancario del depósito de los \$8.100.000, listados analíticos de la ejecución presupuestaria, comprobantes respaldatorios del otorgamiento y de la recepción conforme del subsidio, planilla de relación de gastos y balance de inversión.

El Balance de Inversión es un resumen de la rendición, donde se detalla el monto total recibido por el organismo, el monto total gastado, si hubo un saldo y en este caso, el destino del mismo.

La Relación de Gastos, es un detalle pormenorizado de la composición del monto total gastado, donde se describen los beneficiarios (con nombre, apellido y número de documento de identidad), el concepto de la erogación realizada, el monto otorgado y el rendido, el acto administrativo que respalda el otorgamiento y el comprobante de pago.

Antes de enfocarnos en las actividades de control específicas, es importante aclarar, que el Tribunal desarrolla sus tareas siguiendo las Normas de Auditoría Externa para el Sector Público que son dictadas por el Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (I.E.T.E.I.) y que son aprobadas por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, siempre corroborando el cumplimiento de la normativa que estuviere vigente en la Municipalidad de Rosario.

La primera tarea de control, es el cruce de los beneficiarios de subsidios que se detallan en la rendición, con la base de datos de personas humanas que han recibido fondos de esta índole en rendiciones anteriores por aportes otorgados a la Municipalidad de Rosario.

Mediante este procedimiento se verifica que una persona que haya sido beneficiada por el otorgamiento de un subsidio anteriormente, no vuelva a recibirlo por las mismas circunstancias, excepto que por razones debidamente justificadas así lo requiera la situación.

Este control se materializa a través de un software de análisis de datos, adquirido por el Tribunal Municipal de Cuentas con miras al cumplimiento de objetivos de auditoría.

Se verifica la incorporación del monto otorgado al presupuesto del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, se visualiza la transferencia de los fondos a través de la acreditación de los \$8.100.000 en la cuenta corriente del Banco Municipal de Rosario abierta a nombre de éste organismo.

Se procede a realizar la compulsa de todos los actos administrativos que respaldan el otorgamiento del subsidio correspondiente, constatando para cada beneficiario:

- la resolución de la Dirección General del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat.
- Acuerdo firmado con el beneficiario.
- Copia del documento nacional de identidad de la persona.
- Liquidación de Presupuesto y de Tesorería, donde consta la partida presupuestaria a la que fue imputado el gasto.
- Recibos firmados por los beneficiarios del pago.
- Extractos bancarios de la cuenta corriente a nombre del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat donde se visualizan los débitos por los pagos realizados en carácter de subsidios.

Como se exhibe en la parte de “Exposición breve de los hechos constatados” del Dictamen, el control de la rendición se basa en aspectos formales, legales, contables, documental y numéricos.

Es importante mencionar, que los Contadores Fiscales, cuentan con el apoyo de diferentes áreas del Tribunal de Cuentas, si el control de la rendición de cuentas en particular así lo amerita.

Para citar un ejemplo, se toma el caso del control de la rendición de un aporte según un Convenio suscripto entre la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario, para la adquisición de árboles, en el marco del Decreto de la Provincia de Santa Fe N° 1632/18, firmado el día 22 de junio del 2018. En dicha oportunidad intervino la Dirección de Asuntos Legales realizando el análisis de legalidad de los procedimientos de contratación realizados en la rendición.

En esta ocasión, para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa, se procedió a realizar un Concurso de Precios (N° 025/2018), pudiendo visualizarse en las actuaciones invitaciones a tres proveedores para la reposición de coníferas en plazas y parques, resultando adjudicada una firma de la ciudad por única oferta y precio corriente en plaza.

El proceso completo del control de una rendición de cuentas, por parte del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario, parte del informe de los Contadores Fiscales y los informes complementarios de las áreas de apoyo, para luego, el Fiscal de Cuentas (superior jerárquico inmediato de los Contadores Fiscales) emita un informe final y lo eleve a los Vocales. Tanto el informe de los Contadores Fiscales como el informe de Fiscalía de Cuentas, tienen el carácter de internos.

El control culmina con la emisión de un dictamen firmado por los Vocales, cuyo carácter es externo.

3.1.2.) Segunda rendición de cuentas analizada: Secretaría de Economía Social

Se seleccionó para su revisión una rendición de cuentas referida al subsidio otorgado por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, destinado a implementar acciones planificadas en el marco del Convenio en materia de educación y capacitación de Cooperativas y Mutuales según Resolución N° 1081/16 de dicho Ministerio.

Del relevamiento de la documentación respaldatoria de dicha rendición, se constata la Resolución N° 1081/16 donde se otorga a favor de la Municipalidad de Rosario un aporte no

reintegrable por la suma total de \$250.000, distribuyéndose en: equipamiento de oficina técnica (bienes) por \$50.000 y capacitación y asistencia técnica a cooperativas y mutuales (servicios) por \$200.000.

Se visualiza Convenio entre el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe y el Municipio de Rosario. El presente acuerdo se enmarca en el “Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos de la Provincia de Santa Fe”.

En la cláusula primera de este Convenio se acuerda que tiene por objeto establecer una relación de colaboración e intercambio recíproco destinado a la realización de acciones y actividades que propendan a:

- a) Desarrollar la capacitación de dirigentes de cooperativas y mutualidades, funcionarios de los órganos locales competentes, como así también a las autoridades municipales que entienden en materia cooperativa y mutual.
- b) Desarrollar conocimientos introductorios del quehacer y la normativa cooperativa y mutual a los futuros asociados.
- c) Desarrollar conocimientos específicos del quehacer y la normativa cooperativa y mutual a los futuros asociados de dichas entidades.
- d) Capacitar a integrantes de cooperativas y mutuales respecto a situaciones concretas que se suscitan en las entidades.

Además, se adjunta la siguiente documentación:

- 1) Balance de Inversión. Se detalla que se recibió \$250.000 y se ha rendido idéntico importe.
- 2) Relación de Gastos. El importe rendido se compone de la presentación de cinco facturas de diferentes proveedores.
- 3) Extracto Bancario cuenta corriente Nuevo Banco de Santa Fe N° 22.923/04, donde se acreditan los \$250.000 y luego se debita importe el día siguiente.

- 4) Extracto Bancario cuenta corriente Banco Municipal de Rosario N° 2/8, visualizándose la acreditación de los \$250.000.
- 5) Balance de Recaudación de la Dirección de Balance y Asentamientos de la Secretaría de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Rosario, donde consta el ingreso de los \$250.000.
- 6) Resolución N° 061 de la Secretaría de Hacienda y Economía, que resuelve modificar el presupuesto de recursos y gastos, imputando a transferencias varias los \$250.000 en materia de recursos; con respecto a gastos, se imputan \$50.000 a la partida presupuestaria de Bienes de Consumo y \$200.000 a Otros Servicios.
- 7) Listado analítico por número de expediente enviado por la Dirección de Ejecución de Presupuesto de la Municipalidad de Rosario, donde por cada expediente se expone la partida presupuestaria al cual se imputan los gastos, desde las etapas de la afectación preventiva, la afectación definitiva, el mandado a pagar y el pagado.
- 8) Expedientes de pago, visualizando factura original, comprobante de afectación preventiva y definitiva, liquidación de presupuesto y de tesorería, comprobante del pago del banco.

El Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, destinó \$50.000 para equipamiento de oficinas técnicas. Para la adquisición de dichos bienes, se procedió a realizar dos Concursos de Precios para seleccionar a los proveedores. La Dirección de Asuntos Legales del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario, en este caso, emitió un Informe sobre los dos procedimientos de selección realizados en esta rendición de cuentas.

En el legajo se visualiza la siguiente documentación correspondiente a ambos concursos de precios:

- Resolución N° 1081 (06/12/16).
- Convenio en materia de educación y capacitación de cooperativas y mutuales entre el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe y el Municipio de Rosario.
- Constancias de invitaciones a tres proveedores.

- Acta de Apertura.
- Pliegos de condiciones firmados por los oferentes.
- Ofertas firmadas por los proponentes.
- Planilla comparativa de precios.
- Informe de preadjudicación.
- Constancias de inscripción en A.F.I.P. y en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos.
- Constancias de inscripción en el Padrón de Agentes de Cobro de la Municipalidad de Rosario.
- Certificados de habilitación.
- Facturas originales.
- Orden de provisión de la Municipalidad de Rosario.
- Inventario de bienes muebles de la Dirección de Contabilidad Patrimonial de la Municipalidad de Rosario.
- Constancias de afectación definitiva de la Dirección de Contabilidad de Ejecución del Presupuesto de la Municipalidad de Rosario.
- Liquidación de Presupuesto de la Dirección General de Contabilidad y Liquidaciones.
- Liquidación de Tesorería.
- Constancia de pago del banco.

Se adjunta en la sección de Anexos cuadro resumen con los controles realizados por el Tribunal Municipal de Cuentas sobre las rendiciones presentadas.

3.2.) Entrevistas

3.2.1) Entrevistas a Contadores Fiscales

Se procedió a seleccionar agentes municipales que ocupen el cargo de Contador Fiscal, dependientes del Fiscal de Cuentas, pues, como indica el reglamento interno del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario aprobado por Resolución N° 15, correspondiente al año 2014, en su art. 23 establece entre sus funciones, la de analizar rendiciones de cuentas.

Adicionalmente, se entrevistó al Director de Asuntos Legales de dicho organismo, ya que interviene en el control de legalidad de los procedimientos de selección de los proveedores de la Municipalidad de Rosario en las rendiciones de cuentas. En el presente trabajo se optó por no hacer referencia a los datos personales de los entrevistados.

Para los Contadores Fiscales, la entrevista, de carácter personal, consistió en dos preguntas en el mismo orden para cada uno, siendo las que se detallan a continuación:

1) ¿Qué opina en líneas generales acerca de los controles realizados sobre las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario?;

2) ¿Con qué situaciones problemáticas se encuentra en este tipo de control?

Los tres funcionarios públicos seleccionados, brindaron las siguientes respuestas:

Pregunta N° 1: ¿Qué opina en líneas generales acerca de los controles realizados sobre las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario?

Respuestas:

Contador Fiscal “A”: el control de las rendiciones de cuentas es una revisión integral, porque se realiza un examen de la normativa, la incorporación en el presupuesto, un análisis de las partidas presupuestarias, la transferencia de fondos, y de los expedientes de pagos. Es imprescindible que pasen por el Tribunal Municipal de Cuentas, porque garantiza que se utilicen para los fines que fueron otorgados y no haya desvíos.

Contador Fiscal “B”: es un control que garantiza que no se otorguen subsidios por duplicado a un mismo beneficiario, ya sea en una misma rendición como en años anteriores, pues se lleva una base de datos actualizada, se cotejan el monto otorgado con el monto rendido y se verifica minuciosamente que el detalle de ese monto rendido sea acorde al objeto del acto administrativo que otorga los fondos, y se corroboran que los comprobantes de pago sean válidos.

Se intervienen dichos comprobantes para que no vuelvan a ser presentados en una nueva rendición, mediante un sello donde consta la fecha de intervención, el acto administrativo, el número de legajo y el monto rendido.

Contador Fiscal “C”: es un control que abarca desde el origen del recurso, donde se controla el débito en la cuenta corriente del organismo que otorga el subsidio y la acreditación en la cuenta bancaria del receptor, hasta el destino final de estos fondos, controlando uno por uno los diferentes débitos bancarios por los pagos realizados. Se verifican los actos administrativos correspondientes que autoricen el otorgamiento del subsidio y a las personas que reciban el subsidio, el correcto registro presupuestario, liquidaciones de presupuesto, tesorería y recibos pertinentes.

Pregunta N° 2: ¿Con qué situaciones problemáticas se encuentra en este tipo de control?

Respuestas:

Contador Fiscal “A”: es un control que no presenta demasiados inconvenientes. En cuanto a cuestiones a mejorar, hay ocasiones en que el proceso se demora, ya que los organismos envían documentación que se debe corregir, como, por ejemplo, la relación de gastos, entonces se tiene que volver a confeccionar la misma para su correcto envío al circuito de firmas.

Es importante revisar bien qué es lo que se rinde, si el gasto presentado corresponde al objeto que está enmarcado en el decreto que otorga el subsidio, pues puede ocurrir, que se quieran rendir conceptos que no correspondan.

Contador Fiscal “B”: en algunas oportunidades la rendición queda demorada a la espera de alguna documentación requerida que se tarda en enviar.

Contador Fiscal “C”: a veces hay diferencias de criterios, entre el organismo que rinde y el que controla, pero como se está en permanente contacto enseguida se soluciona. Por ejemplo, en una relación de gastos, se ha detallado como comprobante de pago la liquidación de tesorería, con su correspondiente número, fecha e importe. En cambio, el Tribunal, considera

como comprobante de pago las constancias de transferencias bancarias, entonces se solicitan los extractos bancarios para cotejar los débitos bancarios donde consten los pagos.

3.2.2.) Entrevista al Director de Asuntos Legales

El Director de Asuntos Legales, según el Artículo N° 32 del reglamento interno del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario, actuará bajo la dependencia de los Vocales y estará a cargo de un profesional con el título de Abogado. Sus informes y dictámenes tienen carácter de interno.

En las rendiciones de cuentas interviene en el análisis legal de los procedimientos de contratación, motivo por el cual, se procedió a entrevistarlo.

Las preguntas fueron las siguientes:

1) ¿En qué consisten las funciones desarrolladas por esta Dirección en cuanto al control de los procedimientos de contratación realizados en las rendiciones de cuentas?

Respuesta:

La Dirección de Asuntos Legales del Tribunal Municipal de Cuentas realiza controles de legalidad a los procedimientos empleados por el Departamento Ejecutivo Municipal para llevar adelante las contrataciones que luego serán objeto de las rendiciones de cuentas.

A tal fin y en el marco del ordenamiento normativo vigente, a saber: la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ordenanza de Contabilidad, el Reglamento de Compras y Erogaciones Menores aprobado por Decreto DEM N° 438/98, se verifica el cumplimiento del régimen de publicidad y notificación del trámite y de su encuadramiento según el presupuesto oficial previsto para el mismo.

Asimismo, y según las exigencias previstas en cada Pliego de Bases y Condiciones Particulares, se controla la totalidad de la documental exhibida por cada uno de los participantes del trámite licitatorio a los fines de concluir en la validez o no de las ofertas presentadas.

Finalmente se controlan las acciones llevadas adelante por las áreas licitantes en el proceso de adjudicación de la licitación en curso. En este punto se evalúan los informes de preadjudicación, las planillas comparativas de las ofertas y los actos administrativos que resuelven el procedimiento de selección del contratista.

2) ¿Qué observaciones más frecuentes se realizan en los controles? ¿Qué aspectos ve para corregir?

Respuesta:

El Tribunal Municipal de Cuentas posee amplias facultades de control sobre los procedimientos de contratación del Departamento Ejecutivo y ello nos permite ejecutar controles formales al procedimiento, tal cual se detalla anteriormente. En ese marco generalmente se observan situaciones en las que los oferentes se apartan de lo indicado en los pliegos licitatorios y consecuentemente sus ofertas deben ser desestimadas. A modo de ejemplo, se presenta frecuentemente el caso de condicionamiento en los plazos de mantenimiento de ofertas o en la forma de pago prevista por la licitación.

También se han presentado casos donde las ofertas presentadas superan los presupuestos oficiales elaborados para el trámite licitatorio. En tales casos se exige al Departamento Ejecutivo Municipal un análisis pormenorizado de la situación y su justificación, previo a emitir una opinión legal.

En lo referente a los aspectos a corregir, no se presentan situaciones que impidan la labor de control toda vez que la administración municipal generalmente remite la documental requerida en tiempo y forma.

4.) El uso de la tecnología en los procedimientos de rendiciones de cuentas

El proceso de rendición de cuentas puede agilizarse de manera notoria con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (T.I.C.), brindando instrumentos que contribuyan a constatar si la ejecución de los fondos públicos y las tareas de las personas a cargo han sido correctas, de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos y, en caso de corresponder, fijar las responsabilidades en que se hayan incurrido.

Como sostiene Ynfante (2013, p. 46), el gobierno electrónico se define como el uso de las TICs para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Continúa este autor, afirmando que, conforme a lo expresado, el gobierno electrónico se encuadra dentro de la “Modernización del Estado” y es una parte fundamental de la misma, el propósito es establecer pautas y líneas de acción tendientes a promover el buen uso de la información y de las tecnologías asociadas para contribuir al logro de las metas y objetivos de un plan estratégico de gobierno electrónico que contribuya en definitiva a un mayor vínculo Estado-Ciudadano, en cuanto al desarrollo de la gestión pública.

La Dirección de Tecnología de la Información y Calidad del Tribunal Municipal de Cuentas ha trabajado en la implementación de herramientas que puedan ser utilizadas en el proceso de control de las rendiciones de cuentas. A continuación, vamos a citar algunas de ellas:

a) Software de Auditoría.

La incorporación de un software para el análisis, extracción y revisión de datos ha sido muy beneficioso para la realización de las auditorías, ya que provee funcionalidades para aplicar numerosas prácticas de T.A.A.C. (Computer Assisted Audit Techniques), que contribuyen a realizar controles de calidad.

Estas herramientas son para aplicar funciones que fueron diseñadas para validar la calidad e integridad de la información, analizar y clasificar la misma, poder trabajar con grandes volúmenes de datos, etc. Permiten realizar controles tales como la detección de claves duplicadas y de omisiones, realizar estratificaciones, sumalizaciones y la obtención de muestras.

b) Sistema de Gestión Operativa (S.I.G.O.P).

Este sistema, de acuerdo a lo establecido por el Manual de Procedimientos PRO-26 del Tribunal Municipal de Cuentas de la ciudad de Rosario, es un software de trabajo desarrollado por la Dirección de Tecnología de la Información y Calidad que cubre aspectos de las actividades tales como: planificación, estructuración de una tarea, requisitos para su realización, definición de tiempos de cumplimiento y el seguimiento posterior al cumplimiento de los requerimientos. Permite automatizar estos procesos de trabajo.

El Sistema de Gestión Operativa (S.I.G.O.P.), posibilita la creación de legajos. El legajo es el documento principal del sistema. En un legajo pueden vincularse las órdenes de trabajo para la realización de las auditorías. Las mismas pueden estar dirigidas a los Contadores Fiscales, a los Asistentes de Fiscalía, a la Dirección de Asuntos Técnicos, a la Dirección de Asuntos Legales, o Auditores externos seleccionados. Seguidamente, dicha orden de trabajo es notificada al destinatario mediante una alerta en la sección principal dentro del sistema.

Durante el proceso de trabajo el sistema permite agregar notas a los legajos (ya sean externas o internas) incorporando el texto o documento de la misma y, para el caso de notas externas, su correspondiente número de expediente.

El sistema S.I.G.O.P posee una interface con el sistema de mesa de entradas en relación al historial de los expedientes. Asimismo, permite asignar y consultar el estado de las notas, es decir, si estas fueron respondidas o no.

En caso de ser necesario, se pueden solicitar análisis de legalidad o técnicos de las diferentes áreas del Tribunal (Dirección de Asuntos Legales y de Asuntos Técnicos) como así también informes a la oficina de Asistencia de Fiscalía mediante notas internas. Las áreas intervinientes podrán relacionar sus dictámenes a los legajos. Si se requiere la realización de tareas adicionales por parte de los Asistentes, pueden registrarse dichas colaboraciones dentro de la orden de trabajo.

Las órdenes de trabajo finalizarán cuando los Contadores Fiscales, el Director de Asuntos Legales, el Director de Asuntos Técnicos o Auditores Externos relacionen sus informes con la correspondiente orden de trabajo, momento en el cual se considera finalizada. Luego la Fiscalía de Cuentas elaborará un informe relacionado al Legajo. La Fiscalía de Cuentas también puede asignar prórrogas a las órdenes de trabajo en caso de ser necesario, culminando el proceso con la realización de los dictámenes por parte de los señores Vocales.

Las órdenes de trabajo y los legajos pueden ser anulados, y si bien la información quedará almacenada en el sistema, no formarán parte del circuito natural de evolución operativa.

Los posibles estados de un legajo podrán ser pendiente, finalizado, anulado o en archivo, mientras que los posibles estados de una orden de trabajo son pendiente, finalizada, anulada, devuelta, reasignada, suspendida, según el caso.

El sistema S.I.G.O.P sigue el circuito real del legajo, permitiendo consultar el poseedor actual y todos los movimientos.

Para los legajos que se encuentren en situación de archivo, el sistema indicará los detalles de su ubicación física: mueble, estante y caja, en caso de que corresponda.

S.I.G.O.P funciona como una herramienta de consulta a través de búsquedas, listas desplegables, listados de documentos y de las relaciones entre los mismos. Se pueden consultar informes, dictámenes, notas, etc. Por ejemplo, un Contador Fiscal que recibe una orden de trabajo sobre el control de una rendición de cuentas, a través de este sistema, puede visualizar

rápidamente todos los antecedentes, los controles y observaciones realizados en años anteriores.

c) Sistema de Gestión Documental

El Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Rosario ha desarrollado un sistema integrado de Gestión Documental que sirve de apoyo en la revisión de las rendiciones de cuentas, pudiendo localizar con rapidez y precisión aquellos actos administrativos relacionados al objeto de control tales como decretos, convenios y resoluciones en formato digital. Los mismos, son guardados en formato pdf (Portable Document Format), en el Registro de Actos Administrativos (R.A.A.), permitiendo la búsqueda por dependencia, tema principal y secundario.

El procedimiento se inicia en la Mesa General de Entradas del Tribunal, en donde se reciben los actos administrativos del Departamento Ejecutivo, Secretarías, Concejo Municipal y demás Entes Descentralizados del Municipio y se reclaman aquellos que no han sido remitidos. El ingreso de los actos administrativos es registrado por esta oficina, en el sistema de registro de actos administrativos, pudiendo ser consultados por todo el personal del Tribunal de Cuentas.

Los actos administrativos remitidos en formato digital son archivados, y los que fueren enviados en copia papel son digitalizados mediante las herramientas tecnológicas adecuadas para tal fin e incorporados en el sistema. Con el objetivo de realizar búsquedas avanzadas mediante diferentes criterios es necesario extraer el texto de los documentos a través de técnicas de O.C.R. (Optical Character Recognition) que luego alimentan las bases de datos del organismo. Al ser un sistema integrado toda la información es accesible desde un portal de sistemas.

5.) Propuestas

A través del análisis efectuado de la normativa y los procedimientos relacionados al control sobre la inversión de los fondos otorgados a la Municipalidad de Rosario en carácter de subsidios, surgen las siguientes propuestas de mejora:

1) Modificación Ordenanza N° 7.767 Art. N° 16:

Este artículo establece que los vocales y el fiscal de cuentas, concluido su mandato, no tendrán derecho a la estabilidad de los agentes públicos.

Esta condición obra como limitante para todos aquellos funcionarios que se desempeñan en la administración pública y pueden optar por no postularse a los cargos mencionados por temor a perder el derecho a la estabilidad del empleado público.

Dicha restricción podría privar al Tribunal de Cuentas de contar con agentes idóneos y con probada experiencia en el sector público por el impedimento que plantea este artículo luego de expirado el plazo de los seis años.

Desde otro punto de vista, se debe apreciar como un aspecto positivo que, una vez que los funcionarios terminasen su mandato en el órgano de control, no renueven y vuelvan a su anterior puesto de trabajo, lo harán con el valor agregado de haberse desempeñado en un organismo donde la dinámica de su labor le exige tener una comprensión integral de los diferentes procesos en áreas de la Municipalidad, conocimientos que pueden resultar muy valiosos para el desempeño en la gestión.

Es fundamental para optimizar los procesos de control que dichos organismos puedan constituirse con los mejores profesionales, capacitados y con probada experiencia en la administración financiera gubernamental y, por lo tanto, no deben existir cláusulas que representen obstáculos para ellos.

Considerando que el Artículo N° 40 del Estatuto y Escalafón para el Personal de la Municipalidad de Rosario, manifiesta que el personal permanente tendrá derecho a igualdad de

oportunidades y que este derecho se conservará, aun cuando el personal circunstancialmente no preste efectivamente servicios, y teniendo como marco de referencia la Ley Provincial N° 9.256, se propone modificar el Artículo N° 16 de la Ordenanza N° 7.767 de la siguiente manera: “los vocales y el fiscal de cuentas, concluido su mandato, conservarán el derecho a la estabilidad de los agentes públicos, debiendo reintegrarse dentro de los diez días hábiles inmediatos posteriores a su puesto de trabajo anterior”.

2) Reglamentación del Juicio de Cuentas y de Responsabilidad por parte del Concejo Municipal de Rosario:

La INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) declara que el control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro. (http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2017/061217_fortyyears_li_ma_SP_commemorative.pdf. Fecha de consulta: 20/08/19).

Los Tribunales de Cuentas tienen como deber fiscalizar la inversión de los fondos que administran los funcionarios públicos y, en caso de comprobar la existencia de daños a la hacienda pública, deberán determinar las responsabilidades que los corresponden a los agentes involucrados en la rendición de cuentas.

Por los motivos expuestos, se considera necesario la sanción de una reglamentación que permita llevar a cabo las funciones establecidos en el artículo 19 inciso e) de la Ordenanza N° 7767.

6.) Conclusiones

El control de los recursos públicos es fundamental para que el Estado pueda satisfacer las necesidades colectivas, pues es una misión de los organismos de control público garantizar que los fondos sean destinados hacia el objeto para los cuales fueron previstos y que no haya desvíos.

Toda persona, sea funcionario, empleado o un tercero, que recaude, administre o custodie valores que sean propiedad del Estado, está obligado a rendir cuenta de su gestión.

En el ámbito de la Municipalidad de Rosario, el Tribunal de Cuentas ha reglamentado el procedimiento de rendición de fondos, con el objeto de unificar criterios en cuanto a la exposición y presentación de la documentación que justifique el ingreso, egreso e inversión de los recursos públicos, haciendo el proceso de control claro, preciso y transparente.

Del análisis de la investigación documental y de las entrevistas realizadas, se logró profundizar acerca de los procedimientos de control ejercidos en las rendiciones de cuentas, pudiendo verificar que se ejecutan revisiones en los aspectos formales, contables, documentales y numéricos.

Se lleva adelante un control minucioso sobre el circuito completo que atraviesan los fondos públicos, a través de los extractos bancarios, donde se comprueban la totalidad de las transferencias realizadas desde las cuentas bancarias correspondientes y los débitos por los pagos realizados, todos estos movimientos siendo respaldados por los actos administrativos autorizantes.

Se revisa toda la normativa relacionada, ya sean actos administrativos de la Municipalidad de Rosario como así también de las jurisdicciones que estén comprendidas en el proceso, los convenios y proyectos que se hayan aprobado, y se comprueba el pertinente registro presupuestario.

Se pone especial énfasis en corroborar que no haya anomalías en lo que respecta a la selección de los beneficiarios, procediendo a realizar un cruce con el listado histórico de personas que hayan recibido subsidios.

Se realiza la compulsa de los expedientes de pagos, controlando todo documento probatorio de la inversión de los fondos (por ejemplo, facturas, recibos, certificados de obras, etc.) tanto en sus aspectos formales como en el análisis del concepto por el cual son emitidos, verificándose, además, que se cumpla con las exigencias de las normativas impositivas vigentes.

El establecimiento del balance de inversión y de la planilla de relación de gastos como requisito esencial en toda rendición de cuentas, hace que el proceso de comprobación sea ordenado.

De las entrevistas efectuadas a los Contadores Fiscales, se puede detectar que, en algunas oportunidades, el tiempo de aprobación de las rendiciones se demora debido al envío en forma incompleta de la documentación pertinente. Se considera necesario, que haya una comunicación fluida y un seguimiento de estas fallas, para que no vuelvan a ocurrir en el futuro y así optimizar el tiempo que se destina para este control.

De lo expuesto por el Director de Asuntos Legales y la revisión efectuada de la documentación obrante en los legajos, se verifica que en el Tribunal Municipal de Cuentas se llevan a cabo los correspondientes controles de legalidad sobre las contrataciones públicas que son objeto de rendición de cuentas, asegurado que se respeten los principios fundamentales como publicidad, igualdad, concurrencia y la competencia de los diferentes oferentes.

La introducción de las herramientas tecnológicas en los procesos de auditoría ha contribuido a mejorar la calidad de las mismas. A través de un software se pueden analizar grandes volúmenes de información con rapidez, obtener muestras, estratificaciones, sumarizaciones y detectar claves duplicadas, entre otros controles.

El diseño de un sistema de gestión documental ha permitido localizar los actos administrativos respaldatorios en una rendición, pudiendo filtrar su búsqueda por fecha, lugar y tema.

La implementación del sistema de gestión operativa ha posibilitado planificar las auditorías, desde la designación de la persona encargada de la orden de trabajo, el plazo estimado para su cumplimiento hasta poder efectuar un seguimiento sobre su estado actual. Además, permite acceder a todos los antecedentes de los controles realizados sobre el tema en cuestión y las observaciones realizadas en años anteriores.

Del estudio de la Ordenanza que regula el Tribunal Municipal de Cuentas, se determina que resulta necesario modificar el artículo N° 16 y reglamentar los procedimientos establecidos en el inciso e) del artículo N° 19.

Por todo lo expuesto anteriormente, según los estudios que se realizan, de acuerdo a los controles selectivos practicados sobre los casos elegidos, se llega a la conclusión, que el procedimiento de control de las rendiciones de cuentas en la Municipalidad de Rosario llevado a cabo por su Tribunal de Cuentas, contribuye a la lucha contra la corrupción en el ámbito público, procurando la transparencia en la gestión pública, deseo de toda la sociedad en su conjunto.

7.) Anexos

BALANCE DE INVERSION			
Municipio o Comuna:			
Departamento:			
Concepto:			
Acto Administrativo		Mes:	Año:
RECIBIDO:			
PAGADO:			
SALDO:			
DEVOLUCIONES:			
Lugar y Fecha:			

RELACION DE GASTOS						
Municipio:						
Acto Adm.:						
Destino:						
Expte	Comprobante de pago			Nombre		Importe
De pago	Número	Fecha	Importe	Proveedor	Concepto	Rendido
					Total	

CONTROL DE RENDICIONES DE CUENTAS	
1	Controlar que el detalle de los expedientes contenidos en la Relación de Gastos responda a los expedientes remitidos. Se debe verificar número de expediente, número de factura y/o recibo, fecha de las mismas/os, nombre del proveedor, concepto, importe de la factura e importe rendido.
2	Controlar la información expuesta en el Balance de Inversión.
3	Identificar el gasto con el concepto de la rendición.
4	Encuadrar el gasto con los antecedentes legales.
5	Controlar la correcta imputación presupuestaria.
6	Controlar la liquidación de tesorería.
7	Controlar aspectos formales del comprobante.
8	Controlar recibos de pago y/u otras constancias de pago.
9	Cruzar los datos de los comprobantes rendidos con el software de auditoría.
10	Controlar el depósito de las retenciones practicadas, de corresponder.
11	Controlar las entregas y/o prestaciones de servicios, de corresponder.
12	Control de legalidad de procedimientos de contratación.
13	Control depósitos en resumen bancario.
14	Control inclusión en presupuesto.

8.) Referencias

Por autor:

- 1) Ale, M. (1994). *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Macchi.
- 2) Atchabahian, A. (1996). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires, Argentina. Depalma.
- 3) Cancellieri, A. (2018). *Sistemas de Rendición de Cuentas*. Rosario, Argentina. Sin publicar.
- 4) Cardón, R. (1996). *Estudios sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público*. Salta, Argentina. Cooperativa de Trabajo Grafico “6 de Febrero” Ltda.
- 5) Giuliani Fonrouge, C. (2004). *Derecho Financiero. 9ª Edición*. Buenos Aires, Argentina. Fondo Editorial de Derecho y Economía.
- 6) Las Heras, J. (2003). *Estado Eficaz*. Buenos Aires, Argentina. Osmar Buyatti.
- 7) Marienhoff, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-A. Cuarta edición actualizada. Reimpresión*. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot.
- 8) Martín, J. (2007). *Temas de Finanzas Públicas*. Rosario, Argentina. U.N.R. Editora.
- 9) Núñez, J. (2006). *Manual de Auditoría Gubernamental: control democrático contra la corrupción y el despilfarro*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Rap S.A.
- 10) Petrei, H. (2005). *Presupuesto y control. Las mejores prácticas para América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Osmar Buyatti.
- 11) Pizzuto, F. (2006). *Antecedentes y evolución del control público en la República Argentina. Auditoría General de la Nación*. Córdoba, Argentina. V Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público.
- 12) Pizzuto, F. (2011). *Rendición de Cuentas y Transparencia en la gestión pública*. Mar del Plata, Argentina. XXVIII Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública.

13) Valles, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España. Síntesis S.A.

14) Ynfante, L. (2013). X Jornadas Nacionales del Sector Público. Salta 29, 30 y 31 de mayo de 2013. *Plan Nacional de gobierno electrónico como herramienta para promover transparencia y participación ciudadana en la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina.

Por material electrónico:

<https://www.tmcrosario.gob.ar/dictámenes/901.pdf>. Fecha de consulta: 21/12/2018.

<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>. Fecha de consulta: 08/02/2019.

<https://www.tmcrosario.gob.ar/dictámenes.php?task=subsidios>. Fecha de consulta: 18/02/2019.

http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf. Fecha de consulta: 25/03/2019.

<http://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf>. Fecha de consulta: 12/04/2019.

<http://eprints.rclis.org/17847/1/Transparencia-EPI.pdf>. Fecha de consulta: 05/06/19.

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2017/061217_fortyyears_li_ma_SP_commemorative.pdf. Fecha de consulta: 20/08/19.

Por normativa:

1) Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina. 22/08/1994.

2) Constitución de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, Argentina. 14/04/1962.

3) Ley N° 9256. Régimen de licencias, justificaciones y franquicias para el personal de Municipios y Comunas. Santa Fe, Argentina. 21/06/1983.

4) Ley N° 2756. Ley Orgánica de Municipalidades. Santa Fe, Argentina. 10/01/1986.

5) Ley N° 24.156. Ley de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Buenos Aires, Argentina. 30/09/1992.

- 6) Ley N° 12.510. Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado. Santa Fe, Argentina. 30/11/2005.
- 7) Ley 26.944. Ley de Responsabilidad Estatal. Buenos Aires, Argentina. 02/07/2014.
- 8) Ley N° 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 01/10/2014.
- 9) Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública. Buenos Aires, Argentina. 14/09/2016.
- 10) Decreto Provincial N° 3962/2017. Santa Fe, Argentina. 15/12/2017.
- 11) Decreto-Ley N° 23.354 Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General. Buenos Aires, Argentina. 31/12/1956.
- 12) Decreto –Ordenanza N° 19975/1957. Santa Fe, Argentina. 28/02/1957.
- 13) Decreto DEM N° 438/1998. Rosario, Argentina. 25/03/1998.
- 14) Decreto DEM N° 143/1999. Rosario, Argentina. 09/02/1999.
- 15) Decreto DEM N° 3627. Rosario, Argentina. 29/12/2005.
- 16) Decreto DEM N° 3627. Rosario, Argentina. 29/12/2005.
- 17) Decreto DEM N° 1608. Rosario, Argentina. 18/09/2019.
- 18) Ordenanza Concejo Municipal de Rosario N° 3574. Estatuto y escalafón para el personal de la Municipalidad de Rosario. Rosario, Argentina. 05/01/1984.
- 19) Ordenanza N° 7602. Régimen de compra local. Rosario, Argentina. 06/11/2003.
- 20) Ordenanza Concejo Municipal de Rosario N° 7767. Tribunal Municipal de Cuentas. Rosario, Argentina. 04/11/2004.
- 21) Ordenanza Concejo Municipal de Rosario N° 9.902. Ordenanza de Contabilidad. Modificación. Rosario, Argentina. 13/09/2018.
- 22) Resolución N° 15-14 Tribunal Municipal de Cuentas. Rosario, Argentina. 09/05/2014.
- 23) Resolución N° 16-15 Tribunal Municipal de Cuentas. Rosario, Argentina. 18/05/2015.

24) Resolución N° 1081 Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, Argentina. 06/12/2016.

25) Resolución N° 061 Secretaría de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Rosario. Rosario, Argentina. 09/12/2017.

26) Manual de Procedimientos PRO-26. Tribunal Municipal de Cuentas. Rosario, Argentina. Última modificación 23/04/2018.