

CONTROL Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

Yanina Gismano*

Carlos Ferreira**

Guillermo Aispuro***

Liliana Scoponi°

Facundo Iriart°°

Resumen

En la Argentina, la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública establece como objetivos: garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Frente a este contexto, el presente trabajo describe en primer lugar, los mecanismos de control interno y externo vigentes en el Sector Público Nacional y en jurisdicciones del Estado Provincial y Municipal, seleccionando como objeto de estudio la Provincia de Buenos Aires y los municipios del sur de la misma. En segundo lugar, evalúa el grado de avance de dichos municipios en la aplicación y difusión de herramientas y políticas de Gobierno Abierto. Mediante análisis de sus páginas *web*, se encontró que estas demandas han sido receptadas, aunque el nivel de acceso es dispar. Asimismo, se mantiene pendiente en diferente medida, la publicación del grado de cumplimiento de metas presupuestarias.

Palabras clave: Gobierno abierto; Control externo; Control interno; Municipios.

* Profesora Adjunta ordinaria, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur. E-mail: yaninag@uns.edu.ar

** Profesor Asociado ordinario, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur. E-mail: ferreira@uns.edu.ar

*** Auxiliar de docencia ordinario "A", Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur. E-mail: aispuro7@hotmail.com

° Profesora Titular ordinaria, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur. E-mail: liliana.scoponi@uns.edu.ar

°° Alumno avanzado de la Licenciatura en Administración, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur. E-mail: facuiriart@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

A partir de las demandas de la ciudadanía destinadas a obtener mayor participación, el Estado Moderno se encuentra implementando Medidas de Buen Gobierno, que demuestran la necesidad y preocupación por afianzar la transparencia como mecanismo de generación de confianza. La transparencia puede ser entendida como el principio que permite dar a conocer, a los afectados por las decisiones administrativas, la información básica de tales decisiones, así como los mecanismos y procedimientos seguidos por quienes las adoptan. La transparencia se produce no sólo cuando las organizaciones hacen visible la toma de decisiones, sino también cuando están abiertas a la participación pública y permiten a los ciudadanos la máxima capacidad de elección.

En varios países se ha avanzado en el tema. Así es que en España, miembro de la Unión Europea, las políticas de Gobierno Abierto, acceso a la información pública, y acciones y herramientas de control (interno y externo) están ya muy desarrolladas. En el marco de la Nueva Gestión Pública o Gerencialismo (*New Public Management*) se han generado cambios de orientación y cultura, dirigidas hacia el ciudadano como cliente, esta tendencia se refleja en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en Amsterdam (julio 1997), en el cual se destaca especialmente la estabilidad presupuestaria, la transparencia, la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, teniendo en cuenta el especial énfasis en el control en la ejecución de los gastos a partir del presupuesto en el Sector Público (López Hernández & Ortiz Rodríguez, 2004).

En la República Argentina, en el Boletín Oficial del 29 de septiembre de 2016 se publicó la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, promulgada por Decreto el 1044/2016 del 29 de septiembre de 2016, que en su artículo primero establece que el objeto de la ley es garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, fundado en los siguientes principios: a) Presunción de publicidad, b) Transparencia y máxima divulgación; c) Informalismo; d) Máximo acceso; e) Apertura; f) Disociación g) No discriminación; h) Máxima premura; i) Gratuidad; j) Control; k) Responsabilidad; l) Alcance limitado de las excepciones; m) *In dubio pro petitor*; n) Facilitación y o) Buena fe.

La norma citada en el párrafo anterior define que el Derecho de Acceso a la Información Pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información con

las únicas limitaciones y excepciones que establece la misma norma, presumiendo pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley y a la información pública, como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en la ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.

Dada la relevancia que tiene para el Sector Público, cualquiera sea su jurisdicción, la norma invita en su artículo 36 a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de la Ley 27.275. Esta ley y sus normas complementarias son muy importantes para implementar y desarrollar mecanismos de control efectivo por parte de los ciudadanos. Atendiendo a lo antes expuesto y considerando que la gestión de los recursos y su efectiva aplicación a las necesidades colectivas requiere el diseño de mecanismos de control, transparencia y difusión de todos los actos de gobierno que conduzcan a tal fin, el presente trabajo se propone, en primer lugar, describir los mecanismos de control interno y externo vigentes y dispuestos en el Sector Público Nacional y en las restantes jurisdicciones del Estado Provincial y Municipal, seleccionando como objeto de estudio la provincia de Buenos Aires y los municipios ubicados al sur de la misma, que se encuentran bajo el control externo del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires – Delegación Zona IX Bahía Blanca. En segundo lugar, sobre dicha base, se persigue evaluar el grado de avance de dichos municipios en la aplicación y difusión de herramientas y políticas de Gobierno Abierto.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en la sección 2 se realiza una revisión teórica y normativa del control en el Sector Público argentino y del control en la provincia de Buenos Aires y en los municipios de la misma; en la sección 3 se detallan los aspectos metodológicos de la investigación; en la sección 4 se exponen los resultados obtenidos; y finalmente en la sección 5, se presentan las consideraciones finales e implicancias del estudio.

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Control en el sector público

El Estado maneja fondos que pertenecen al pueblo y tiene la potestad de recaudarlos y administrarlos y también la obligación de informar sobre el uso que ha dado de ellos. Es allí donde surge el control, como un mecanismo tendiente

a garantizar a la sociedad que los recursos han sido utilizados conforme a las normas legales vigentes y con efectividad. Además, los poderes ejercen entre sí y a fin de que exista equilibrio en su funcionamiento, el control, al comparar las actividades realizadas con parámetros planificados. La democracia, donde el pueblo gobierna a través de sus representantes, requiere que éstos rindan cuenta de sus actos de gobierno (Moreno, 2014).

Control significa comprobación, inspección, fiscalización, intervención; también puede definirse como **regulación**, manual o automática, sobre un sistema (Diccionario de la Real Academia Española). Por lo tanto, en estas definiciones, controlar implica fiscalizar e intervenir, regulando en forma manual o automática un sistema. Se desprende entonces que el objetivo del control en el Sector Público, es hacer efectivas las limitaciones al poder en el marco de una estructura republicana de gobierno.

Al respecto, resulta importante considerar definiciones de control de diversos autores. Para Henry Fayol¹, *el control consiste en que todo se efectúe de acuerdo al plan que ha sido adoptado, según las órdenes dadas y los principios establecidos*. Su objeto es señalar los errores a fin de que sean rectificadas y prevenir que ocurran nuevamente. Sin control, la dirección no podría desarrollar su cometido completamente.

Por su parte, Licciardo (1992) expone que *el control debe entenderse como un conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. Traído a la Hacienda, permite poner de manifiesto los motivos que afectan el desarrollo de los actos y operaciones que, buscando el empleo de los recursos disponibles para obtener un producto, son puestos en ejecución por una organización determinada. En la Hacienda Pública esos actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política*.

Cortes de Trejo (1995) expresa que *las diversas conceptualizaciones y diferencias existentes en materia de control obedecen a convenciones cuyos significados pueden variar; no es extraño encontrar que un mismo vocablo o expresión tenga varias acepciones. Esas convenciones pueden tener mayor o menor arraigo y fundamentaciones y dependen de los fines que se quieran alcanzar*.

¹ Fue uno de los principales contribuyentes al enfoque clásico de la administración. Nació en Constantinopla, el 29 de julio de 1841, en el seno de familia burguesa.

Para Atchabahian (2008), *el control aplicado a la finalidad particular de la contabilidad pública, debe ser dividido en dos aspectos esenciales: a) control directivo, dirigido a orientar el gobierno general de la hacienda y que es, por consiguiente, sustancial genérico o global, y de mérito; b) el control administrativo, encaminado a preservar la regularidad de la gestión ejecutiva y que es, por ende, formal, detallado y de la calidad.*

Moreno (2014), al analizar el Control Público, destaca el concepto de límite como punto de partida, ya que supone la aplicación de un proceso racional y lógico de normas, principios y criterios, que sirven de base para ejercer la función de controlar y llevan a obtener información que resulta útil para detectar desviaciones de todo tipo, ya sea en la aplicación de normas o de los principios por los que se debe regir una buena administración: economía, eficiencia y eficacia.

El control debe cumplir, para constituirse efectivamente como tal, con las siguientes tareas: a) examinar; b) detectar desvíos y proponer correcciones; y c) evaluar y asignar responsabilidad: sancionar por incumplimientos. A nivel internacional pueden mencionarse como organismos relacionados con el control del Sector Público, a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR) y al Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión *Treadway* (COSO, por sus siglas en inglés de "*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*"), que han fijado normas y procedimientos vinculados con el control, tenidos en cuenta por distintos organismos de nuestro país.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es un organismo internacional independiente y apolítico que tiene por objeto fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiere a la fiscalización pública. Actualmente la INTOSAI tiene 194 Miembros de Pleno Derecho (incluida la Argentina), 5 Miembros Asociados y 1 Miembro Afiliado. Desde hace más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en sus respectivos países. Se consideran EFS, al órgano público de un Estado que, cualquiera que sea su denominación o la forma en que se haya constituido u organizado, ejerce, en virtud de la ley, la suprema función de auditoría pública de ese Estado.

De acuerdo al lema de la INTOSAI, “*Experientia mutua omnibusprodest*”, el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. La INTOSAI ha elaborado las normas de auditoría con objeto de ofrecer un marco de referencia para el establecimiento de procedimientos y prácticas a seguir en la realización de las fiscalizaciones, incluidas las de los sistemas informatizados. El “Código de Ética y Normas de Auditoría del INTOSAI” establece las siguientes normas de auditoría: (a) *Postulados básicos*; (b) *Normas generales*; (c) *Normas de procedimiento*; y (d) *Normas para la elaboración de los informes*.

Los *Postulados básicos* son hipótesis básicas, premisas coherentes, principios lógicos y requisitos que contribuyen al desarrollo de las normas de auditoría y sirven a los auditores para formar sus opiniones y elaborar sus informes, especialmente en los casos en que no existan normas específicas aplicables. Las normas de auditoría han de ser consecuentes con los postulados básicos y constituyen una guía mínima para el auditor, que le ayuda a determinar la amplitud de su actuación y los procedimientos que deben aplicarse en la fiscalización. Las normas de auditoría o fiscalización constituyen los criterios o la medida con los que se evalúa la calidad de sus resultados.

Entre los postulados básicos se pueden mencionar, que:

- Las EFS deben atender al cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en todas las cuestiones que se consideren esenciales. La implementación, en el seno de las Administraciones Públicas, de sistemas idóneos de obtención de datos, de control, de evaluación y de presentación de informes facilitará el proceso de rendición de cuentas. La dirección es responsable de que la forma y el contenido, tanto de los informes financieros como de los de cualquier otro tipo, sean correctos y adecuados.
- La existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades. Se describen los requisitos exigidos para que los auditores y las entidades fiscalizadoras realicen sus funciones de fiscalización e informen de manera adecuada y eficaz.

Las *Normas generales de fiscalización* establecen que las EFS deben adoptar políticas y procedimientos para: (a) contratar personal con la preparación adecuada; (b) formar a sus funcionarios de manera que puedan realizar sus tareas eficazmente, y establecer las bases para la promoción de los auditores y del resto del personal;

(c) elaborar manuales y otros tipos de guías e instrucciones escritas referentes a la realización de las auditorías; (d) aprovechar los medios técnicos y profesionales de que se dispone y determinar aquellos de los que se carece; distribuir adecuadamente dichos medios y asignar a cada tarea concreta el número suficiente de personas; planear y supervisar las fiscalizaciones de manera apropiada para conseguir con la diligencia y el interés debidos los objetivos perseguidos; y € revisar la eficiencia y la eficacia de las normas y procedimientos internos de la EFS.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que nace en 1963, en Caracas, Venezuela, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras – CLADEFS, ante la necesidad de un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades. En dicho Congreso se recomendó la creación de un Instituto Latinoamericano de Control Fiscal, que realice las funciones de investigación especializada y sirva como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras. La OLACEFS cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, todo ello con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento. Conforme lo prescribe el artículo 2º de su Carta Constitutiva la OLACEFS mantendrá la debida interrelación y coordinación con la INTOSAI. De acuerdo a la categorización vigente, las entidades miembros de la OLACEFS proceden de 24 países, entre ellos, Argentina.

La Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados (EFSUR) ejerce el control externo público del MERCOSUR. Tiene el carácter de Subgrupo Regional dentro de la OLACEFS desde 2012 y fue creada en 1996. Está compuesta actualmente por ocho Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): la Auditoría General de la Nación, de la Argentina; la Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil, la Contraloría General de la República de Chile, la Contraloría General del Estado de Ecuador, la Contraloría General de la República del Paraguay, el Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Por el período 2017-2019 la Secretaría Ejecutiva está a cargo de la Auditoría General de la Nación (Argentina).

El Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión *Treadway* (COSO) presentó en 1992 la primera versión del Marco Integrado de Control Interno, que ha sido aceptado alrededor del mundo y se ha convertido en un marco líder en diseño, implementación y conducción de control interno y evaluación de su efectividad. La misión de este Comité es proporcionar liderazgo reflexivo mediante el desarrollo de marcos integrales y orientación sobre gestión de riesgos empresariales, control interno y disuasión del fraude diseñado para mejorar el desempeño y la gobernanza organizacional y reducir el alcance del fraude en las organizaciones. La versión original del Marco Integrado de Control Interno, ha ganado una amplia aceptación y es utilizado para diseñar y evaluar el Control Interno en las organizaciones a nivel mundial independiente del tamaño o del sector en el que se desempeñen, incluyendo empresas tanto del Sector Público como privado, así como también organismos gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro.

En mayo del 2013 se lanza una nueva edición del documento, que toma los puntos fuertes de su predecesor y actualiza sus conceptos a la luz de la nueva realidad dada por la globalización, el avance en la tecnologías de la información (TI) y la necesidad criterios más claros y objetivos sobre el control interno. En cuanto al control interno lo define como el *proceso efectuado por el Consejo Directivo, la Administración y demás personal de la empresa, designado para proveer una seguridad razonable en relación al cumplimiento de los Objetivos relativos a Operaciones, Reporte y Cumplimiento*. Esta definición refleja los siguientes conceptos sobre el control interno: (a) está orientado a la consecución de objetivos de distintas categorías; (b) es un proceso con tareas y actividades continuas, siendo un medio para llegar al fin y no un fin en sí mismo; (c) es efectuado por personas, no se trata solamente de manuales, políticas, sistemas y formularios; (d) puede proporcionar una seguridad razonable, no absoluta; y € es adaptable a la estructura de la entidad, en cuanto a que tiene que ser flexible.

El marco establece tres categorías de objetivos y cinco componentes integrados que permiten a las organizaciones centrarse en diferentes aspectos del control interno. Los objetivos son:

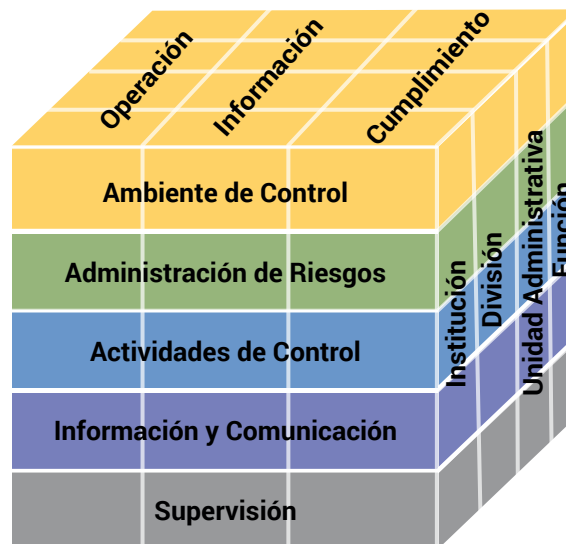
- *Operativos*, hacen referencia a la efectividad y eficiencia de las operaciones de la entidad
- *De información*, hace referencia a la información financiera y no financiera, interna y externa y abarca aspectos de confiabilidad, oportunidad, transparencia entre otros.
- *De cumplimiento*, de las leyes y regulaciones a las que está sujeta la entidad.

Los componentes del control interno son:

- *Ambiente de Control*, conjunto de normas, proceso y estructuras que constituyen la base sobre la que se desarrolla el control interno de la organización. La dirección marca la importancia del control final, incluidos los estándares de conducta esperados. La administración refuerza las expectativas en los diferentes niveles de la organización. El entorno de control comprende la integridad y valores éticos de la organización; los parámetros que permiten a los directores llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión del gobierno; la estructura organizativa y asignación de autoridad y responsabilidad.
- *Evaluación de Riesgo*, cada entidad enfrenta una variedad de riesgos de fuentes externas e internas. El riesgo se define como la posibilidad de que ocurra un evento y afecte adversamente el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos implica un proceso dinámico e iterativo para identificar y evaluar los riesgos para el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos también requiere que la administración considere el impacto de posibles cambios en el entorno externo y dentro de su propio modelo de negocio que pueda hacer que el control interno sea ineficaz.
- *Actividades de Control*, las actividades de control son las acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que ayudan a garantizar que las directivas de la administración mitiguen los riesgos para el logro de los objetivos. Las actividades de control se realizan en todos los niveles de la entidad, en diversas etapas dentro de los procesos comerciales, y en el entorno tecnológico.
- *Información y Comunicación*, la información es necesaria para que la entidad lleve a cabo las actividades de control interno para apoyar el logro de sus objetivos. La gerencia obtiene o genera y usa información relevante y de calidad de fuentes internas y externas para apoyar funcionamiento de otros componentes del control interno. La comunicación es continua, es un proceso iterativo de proporcionar, compartir y obtener la información necesaria. La comunicación es el medio por el cual la información se disemina a través de la organización, fluyendo hacia arriba, hacia abajo y a través de la entidad.
- *Actividades de Monitoreo*, se usan evaluaciones continuas, evaluaciones separadas o alguna combinación de las dos para determinar si cada uno de los cinco componentes del control interno, incluidos los controles, está presente y funcionando. Los hallazgos se evalúan según los criterios establecidos por los organismos de control o la administración y las deficiencias se comunican a la gerencia.

Existe una relación directa entre los objetivos, que es lo que una entidad se esfuerza por lograr, los componentes, que representan lo necesario para lograr los objetivos, y la estructura organizativa de la entidad sobre la cual se efectúa el control. Esta relación se puede representar en forma de cubo (Figura 1). Las tres categorías de objetivos (operativos, información y cumplimiento) son representado por las columnas. Los cinco componentes están representados por las filas. La estructura organizacional de una entidad es representada por la tercera dimensión, son los niveles sobre los cuales se efectúa la evaluación de control interno. Se busca demostrar la interrelación entre los tres tipos de objetivos, las cinco categorías de componentes en todos y cada uno de los niveles de la organización.

Figura 1. Modelo COSO: interrelación entre objetivos de control interno, componentes y estructura organizativa.



Fuente: Marco Integrado de Control Interno. Modelo COSO III (2013).

El Marco COSO III establece además diecisiete principios que representan los conceptos fundamentales asociados con cada componente (Figura 2). La calificación de un sistema de control interno específico como efectivo, dependerá de la subjetividad del juicio resultante que surja de evaluar si: a) los cinco componentes de control interno están presentes y funcionando, y b) los cinco componentes de control interno están operando en conjunto, para proporcionar una *seguridad razonable* de que los objetivos están siendo cumplidos en el nivel de la organización respectivo que se está evaluando.

Figura 2. Componentes y Principios COSO 2013.

Ambiente de control	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos 2. Ejerce responsabilidad de supervisión 3. Establece estructura, autoridad y responsabilidad 4. Demuestra compromiso para la competencia 5. Fortalece la medición de resultados
Evaluación del Riesgo	<ol style="list-style-type: none"> 6. Especifica objetivos adecuados 7. Identifica y analiza los riesgos 8. Evalúa el riesgo de fraude 9. Identifica y analiza cambios significativos
Actividades de Control	<ol style="list-style-type: none"> 10. Selecciona y desarrolla actividades de control 11. Selecciona y desarrolla controles generales de tecnología 12. Implementa a través de políticas y procedimientos
Información y Comunicación	<ol style="list-style-type: none"> 13. Utiliza información relevante 14. Comunica internamente 15. Comunica externamente
Actividades de Monitoreo	<ol style="list-style-type: none"> 16. Lleva a cabo evaluaciones permanentes y/o separadas 17. Evalúa y comunica las deficiencias

Fuente: Elaboración propia.

CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

Con base en un análisis jurídico del Sector Público argentino y de acuerdo a lo expresado en la Constitución Nacional, la Argentina adopta como forma de gobierno, la representativa, republicana y federal organizándose a nivel Nacional, Provincial y Municipal. Teniendo en cuenta dicha organización, se analiza para cada uno de esos tres niveles, cómo se desarrolla el control. A nivel provincial se explica en la subsección siguiente, el caso de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los tipos de control, existen diversas clasificaciones de acuerdo a lo que se quiere controlar, a cómo se realiza el control o a cómo se debe hacer. Se utiliza la clasificación referida a la ubicación del controlante respecto del controlado, es decir, si el control es de tipo interno o externo y también considerando el momento en el que se realiza el control: previo, concomitante y posterior.

El control es **externo** cuando el examen, juicio y la exigencia de responsabilidades corresponde a un órgano ajeno al ente fiscalizado. Mientras que el control es **interno**, cuando el órgano fiscalizador está inserto en la misma organización a controlar y se organiza para proporcionar seguridad en la consecución de los objetivos institucionales (Pérez Simes, 2015). El control externo en la actividad de las entidades públicas 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 valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización (López Hernández & Ortiz Rodríguez, 2005).

Existen dos modelos para conformar esquemas de control de las actividades y acciones en el Sector Público:

- **Europeo:** Tribunales o Cortes de Cuentas, cuerpos colegiados con dependencia o no del Parlamento.
- **Anglosajón:** se compone de Auditorías o Contralorías Generales, se constituye con una dirección unipersonal, en la mayoría forman parte del Poder Legislativo.

En la República Argentina a partir de la Ley 24.156, el sistema de control de la Hacienda Pública sigue el modelo anglosajón definiendo un control interno, que es realizado por la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna, y el control externo llevado a cabo por la Auditoría General de la Nación.

La **Sindicatura General de la Nación** es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del titular del Poder Ejecutivo. Tiene a su cargo el control interno del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo los organismos descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado. La Sindicatura General de la Nación está a cargo de un Síndico General designado por el Presidente de la Nación, con el rango de Secretario de la Presidencia de la Nación, y tres síndicos generales adjuntos, quienes lo sustituyen en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden que el propio síndico general establece.

La Ley 24.156 y su decreto reglamentario 1344/2007 establece que el sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación; y por las **Unidades de Auditoría Interna (UAI)** que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que de-

pendan del Poder Ejecutivo Nacional. La autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno. Por Decreto 72/2018 (BO 24/01/2018) se modifica el Decreto 1344/2007 y reglamentan nuevos procedimientos en relación a la designación de los Auditores Internos y a la conformación de las Unidades de Auditoría Interna. Entre los fundamentos expuestos por el Decreto 72/2018, la mayor complejidad y tecnificación alcanzada por la creciente especialización del Sector Público Nacional, hacen necesario una mayor profesionalización de sus Auditores Internos y de las estructuras y diseño de perfiles de las Unidades de Auditoría Interna, como así también de quienes cumplen funciones de auditoría desde la Sindicatura General de la Nación como síndico jurisdiccional o auditores, síndicos de empresas o sociedades estatales, con o sin participación mayoritaria. La relevancia y necesidad de contar con auditores imparciales, altamente capacitados, y estructuras y perfiles de las unidades de auditoría interna adecuadas a las necesidades de la organización de todo el Sector Público, tornan recomendable, según el Decreto: (a) poner en cabeza de la Sindicatura General de la Nación la designación de los Auditores Internos y (b) dotarla de una mayor incidencia en la conformación de la estructura y diseño de perfiles los titulares de las Unidades de Auditoría Interna.

La nueva redacción del art. 102 del Decreto 1344/2007, dispone: que las *“Unidades de Auditoría Interna realizarán todos los exámenes de las actividades, procesos y resultados de la jurisdicción o entidad a la cual pertenezcan. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable de que las Unidades de Auditoría Interna y sus integrantes se ajusten a sus actividades específicas en forma exclusiva. Cada Unidad de Auditoría Interna estará a cargo de un funcionario denominado Auditor Interno que será **designado por Resolución del Síndico General de la Nación**. El mismo deberá reunir el perfil técnico establecido por la Sindicatura General de la Nación, conforme los requisitos que surjan de la norma dictada al efecto, por dicho organismo. **El Auditor Interno Titular no gozará de estabilidad en el cargo y podrá ser removido por Resolución del Síndico General de la Nación, independientemente de quien haya suscripto su designación**. La permanencia en el cargo no podrá exceder el período máximo de CUATRO (4) años ininterrumpidos. En cada caso y por expreso pedido de la máxima autoridad del organismo en cuestión, el Síndico General de la Nación podrá extender ese período a un máximo de OCHO (8) años ininterrumpidos, si las exigencias de continuidad en el quehacer de la auditoría así lo ameritan. Pasados DOS (2) años de dejado el cargo, el Auditor Interno Titular podrá ser designado nuevamente como titular de la Unidad de Auditoría Interna de que se trate”*.

Esta reforma genera una profunda modificación en la designación y permanencia en el cargo de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna (UAI): (a) no los designa el máximo responsable del organismo al cual deberán controlar y (b) no tienen estabilidad o permanencia en el cargo.

Las Normas Generales de Control Interno de la SIGEN fueron aprobadas en 1998 (resolución 107/98), se basaron en la primera versión del Marco COSO el cual se ha constituido como el modelo de referencia internacional para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad. Las Normas Generales de Control Interno actuales (resolución SIGEN 172/2014), se basan en el Marco COSO III y consideran la experiencia recogida por SIGEN (consultas a funcionarios de los organismos sujetos al control de este organismo).

El cambio más relevante es el ordenamiento de los conceptos mediante diecisiete principios-que representan los conceptos fundamentales del control-, en los cinco componentes del control interno. Estos principios representan los conceptos fundamentales que deben aplicarse para alcanzar un control interno efectivo. Las Normas se han estructurado siguiendo el esquema descripto en la subsección anterior, incorporando en cada caso, las referencias a los antecedentes u otras normas que resultaran aplicables en el Sector Público Nacional.

Considerando la gran variedad de organizaciones que conforman el Sector Público Nacional se agregaron referencias al nivel de madurez o prioridad asociada al cumplimiento de cada norma u objetivo para que cada organización pueda planificar la implementación de controles mediante un esquema escalonado (de 1 a 4). El nivel de madurez es la medida del grado de mejoramiento de un proceso o conjunto de procesos organizacionales, a partir del cumplimiento de un grupo predefinido de objetivos de control o normas específicas, respecto del cual todas las metas han sido cumplidas. Con el esquema planteado, se establecen etapas con metas de cumplimiento en cuanto a los objetivos de control.

A modo de ejemplo se sintetizan en la siguiente tabla (Tabla 1), los cinco principios que conforman el componente ambiente de control. Luego, se detallan también a título ejemplificativo para el Principio 1, los objetivos de control o normas específicas (Figura 3).

Tabla 1. Componente del Control Interno 1: Ambiente de control, principios.

<p>Principio 1: Integridad y valores éticos</p>	<p>La organización debe regirse por valores de ética e integridad, los cuales deben constar en los Valores Organizacionales, Códigos de Conducta, Políticas y Procedimientos, así como en planes y otros documentos internos, y deben reflejarse en las decisiones, acciones y comportamiento en todos los niveles de la organización.</p>
<p>Principio 2: Responsabilidades de supervisión</p>	<p>Las autoridades superiores y funcionarios responsables de la gestión deben propiciar el respeto por el principio de independencia –asegurando la ausencia de incompatibilidades y conflictos de intereses– y deben supervisar la implementación y funcionamiento del control interno.</p>
<p>Principio 3: Estructura, autoridad y responsabilidad</p>	<p>Se debe definir la estructura organizacional y se deben establecer los niveles de autoridad y de responsabilidad, que permitan generar las condiciones necesarias para el logro de los objetivos organizacionales.</p>
<p>Principio 4: Competencias del personal</p>	<p>La organización debe poseer procesos adecuados de incorporación de personal, de desarrollo de carrera y de motivación para retener personal competente, considerando los objetivos organizacionales.</p>
<p>Principio 5: Responsabilidad y rendición de cuentas</p>	<p>Se deben establecer claramente las responsabilidades respecto del cumplimiento de los objetivos, así como respecto de la implementación y funcionamiento de los controles internos necesarios para reducir los riesgos que pudieran afectar el logro de tales objetivos, especificando así mismo los pertinentes mecanismos de rendición de cuentas.</p>

Fuente: Normas Generales de Control Interno SIGEN.

En cuanto al control externo, este es desempeñado por la **Auditoría General de la Nación (AGN)**, el artículo 85 de la Constitución Nacional establece *“El control externo del Sector Público Nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

Figura 3. Principio Integridad y valores éticos: objetivos y normas.



Estos aspectos, además de conformar sólidas bases para el funcionamiento del control interno, constituyen elementos muy importantes para generar motivación y sentido de pertenencia para el personal que se desempeña en la organización.

Los organismos para los cuales es aplicable la normativa respecto de la Ética de la Función Pública, cuentan con los fundamentos esenciales para la ejecución de este Principio del Control Interno.

Fuente: Normas Generales de Control Interno SIGEN.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos."

Es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Su ámbito de competencia alcanza la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de los procesos de privatización. La dependencia del Poder Legislativo Nacional se formaliza a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas quien controla sus actividades. La Auditoría General está a cargo de siete miembros Auditores Generales, seis de ellos son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados. El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados y será el presidente del ente. Los Auditores Generales duran ocho años en sus funciones y pueden ser reelegidos. (Artículo 121 a 123 ley 24.156)

La AGN es miembro del Comité de Normas Profesionales, del Grupo de Trabajo de Deuda Pública, del Grupo de Trabajo de Industrias Extractivas, del Grupo de Trabajo de Auditoría Ambiental y del Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información del INTOSAI. Para organizar la labor que desarrolla, la OLACEFS se divide en comisiones, comités y grupos de trabajo. La AGN preside la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) y la Comisión Técnica de las Tecnologías de Información y Comunicación (CTIC). Es miembro de la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente (COMTEMA) y del Comité de Creación de Capacidades (CCC).

Según Moreno (2014), el sistema de control de la Hacienda Pública en la Argentina, puesto en vigencia hace veinte años, no ha cubierto las expectativas que la doctrina, los especialistas y la propia opinión pública tenían respecto a su funcionamiento.

CONTROL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El control en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende de la organización institucional de cada una de ellas, utilizándose en la mayoría,

el control externo a través de un Tribunal de Cuentas, a excepción de la Provincia de Salta y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El control que se realiza en las provincias es independiente de los órganos de fiscalización nacional, no tiene relación ni funcional ni jerárquica.

En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en sus artículos 155 a 159, se establecen los órganos de control: Fiscal de Estado, Contaduría General de la Provincia y Tribunal de Cuentas. El Fiscal de Estado realiza el control de la legalidad administrativa y la defensa del patrimonio de la provincia. La Contaduría es responsable del registro y control interno de la gestión económica, financiera y patrimonial en la actividad administrativa. El Tribunal de Cuentas realiza el control externo, examinando la cuenta de inversión e inspecciona la administración tanto provincial como municipal.

Fiscalía de Estado

El Fiscal de Estado constituye un órgano constitucional expresamente contemplado en el art. 155 del Capítulo VI de la Sección V de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, junto con el Contador y el Tesorero de la provincia.

A su vez, en la Ley 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, se contempla a la Fiscalía de Estado como integrante del sistema de control (artículo 3º). Tiene a su cargo el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica (artículo 102). Su régimen legal está regulado por la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado Decreto Ley 7.543/69 (y sus modificatorias).

La Fiscalía de Estado es el órgano constitucional encargado de la defensa judicial de la Provincia de Buenos Aires y del control de legalidad de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo. Constituye una pieza esencial del sistema de tutela de los intereses patrimoniales del fisco y de vigilancia del regular funcionamiento de la actividad administrativa. Se trata de uno de los órganos de contralor establecidos por la Constitución provincial; representa a la provincia en la defensa de su patrimonio, o mejor, del patrimonio de todos los ciudadanos bonaerenses. También puede impugnar, administrativa o judicialmente, medidas de gobierno que no se compadezcan con la legislación provincial y que comprometan bienes o intereses fiscales.

Contador General de la Provincia de Buenos Aires

En los artículos 156 a 158 de la Constitución de la provincia se establece que el Contador General debe ser nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna presentada por el Senado de la provincia, que dura 4 años en su cargo pudiendo ser reelecto y destaca la función de autorizar los pagos que debe realizar el Tesorero General al fijar que el Tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el Contador.

La Ley de Administración Financiera de la provincia 13767 y su decreto reglamentario 3260/08 en sus título referido al sistema de control establece que el control interno de la gestión económico- financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial es desempeñado por la Contaduría General de la provincia quien goza de autonomía funcional, jurídica y administrativa con el objetivo de garantizar a sus funcionarios la independencia y el acceso directo a todo tipo de documentación y registros cualquiera sean sus soportes referidos al ámbito de su competencia.

Al fijarse las competencias de la Contaduría en el artículo 104º se enuncia en el inciso d) la de examinar todos los actos administrativos y operaciones relacionadas con la Hacienda Pública y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. Esto incluye controlar de manera previa los actos que impliquen o afecten de manera directa o indirecta el patrimonio del estado provincial o que supongan cualquier erogación, gasto ingreso o egreso de bienes al mismo, es el denominado acto de observación que establece el artículo 105. La observación formulada se comunicará en forma inmediata al órgano u organismo respectivo, el que deberá abstenerse de obrar hasta tanto se dicte la resolución definitiva. Efectuada la observación para que la misma quede sin efecto la autoridad que dispuso el acto puede desistir del mismo (el acto no se realiza) o modificar el acto de acuerdo al pronunciamiento del contador (aceptar la observación).

Otra alternativa que tiene el Poder Ejecutivo provincial bajo su exclusiva responsabilidad y mediante el decreto pertinente, es la de insistir en el cumplimiento de los actos observados, en cuyo caso, se proseguirá el trámite de ejecución y el Contador General de la Provincia comunicará a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas su observación, acompañando los antecedentes de la misma y del respectivo acto de insistencia. Si el acto observado se encuentra dentro del ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, la insistencia será dictada por

el Presidente de la respectiva Cámara o por el de la Suprema Corte de Justicia respectivamente. La insistencia hace cesar la responsabilidad del Contador y la transfiere a los funcionarios que la signaron. En el caso de los actos no observados la responsabilidad es concurrente, del funcionario que emitió el acto como del contador que no detectó la observación, no libera al funcionario que dispuso al acto de la responsabilidad.

En cuanto al momento en que se efectúa el control el inciso f) del mencionado artículo indica que las tareas de control se realizan de manera preventiva, simultánea o posterior utilizando los procedimientos usuales de auditoría e inspección.

Tribunal de Cuentas

La reforma efectuada a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en el año 1994 dedica un Capítulo al Tribunal de Cuentas y establece, en su artículo 159º, que: *La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. Éste se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación.*

El Tribunal de Cuentas es un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales al que le corresponde examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobárlas y en éste último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como así también el monto de la causa de los alcances respectivos; inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 10.869 (y modificatorias) en su artículo 1º, *el Tribunal de Cuentas es un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales y posee las atribuciones que le confiere la Constitución de la Provincia y las que le otorga esta Ley.* Su sede central será la capital de la Provincia.

La función de fiscalización implica el control o verificación contable de la actividad económica-financiera del Sector Público y el control de la gestión de acuerdo

con los principios de eficacia, eficiencia y economía. La función jurisdiccional es una derivación de la función fiscalizadora surge de la responsabilidad de los funcionarios por acciones u omisiones llevadas a cabo por quienes tienen a su cargo el manejo de los fondos públicos. Además, realiza el examen y posterior dictamen de la Cuenta General del Ejercicio (Moreno, 2014).

Existen en la Provincia de Buenos Aires cinco vocalías, una dedicada al estudio de las cuentas rendidas por Organismos de la Constitución y dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, otra al estudio de las presentadas por entes autárquicos y por cualquier otra entidad comprendida en la jurisdicción o competencia del Honorable Tribunal, quedando a cargo de las dos restantes el estudio de las cuentas municipales.

La Contaduría General de la provincia debe formular la Cuenta General del Ejercicio vencido y remitirla al Tribunal de Cuentas que dicta sentencia dentro de los doce (12) meses siguientes, si no lo hace la cuenta se considerará aprobada (artículo 17 de la ley mencionada).

A efectos de atender el control de las cuentas correspondientes al Sector Público Provincial, el Tribunal de Cuentas tendrá Delegaciones donde el organismo determine, fijando por resolución el lugar, las misiones, funciones y procedimientos de las mismas.

En el ejercicio de sus atribuciones sobre el control de la Hacienda Pública o cuando se obstruyan sus actos o frente a la desobediencia a sus resoluciones, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar: 1) llamado de atención; 2) amonestaciones; 3) cargos pecuniarios hasta un importe igual a los valores sometidos a juicio; 4) multas, cuyos montos se graduarán entre dos (2) y veinte (20) sueldos mínimos de la Administración Pública Provincial, vigente al momento de la aplicación.

Los organismos públicos existen para cumplir funciones al servicio de los ciudadanos en su conjunto. El respeto por esa tarea, implica el ejercicio de un orden legal, pero sobre todo ético y transparente. La coexistencia de los distintos Organismo de la Constitución es una de las características más relevantes de la organización del Estado Bonaerense, porque conforma un cuadro orgánico que coadyuva al equilibrio armónico de los Poderes tradicionales en el sistema republicano.

La Contaduría General de la Provincia, conjuntamente con la Tesorería General, Fiscalía de Estado, y el Tribunal de Cuentas, son los órganos encargados de velar

por la integridad del patrimonio estatal, a cuyo efecto la propia Constitución le reconoce un marco de estabilidad que se traduce en el mecanismo especial que rige a los fines del nombramiento de los respectivos titulares.

CONTROL EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El municipio representa la célula básica de la comunidad organizada que dentro de una jurisdicción establecida ejerce el gobierno y la administración sobre su territorio (Moreno 2014). Con la Constitución el municipio tiene respaldo institucional al incorporar en su artículo 5º: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Los constituyentes reconocieron implícitamente la existencia de los municipios, los cuales son preexistentes a la Nación y las Provincias por ser instituciones naturales, productos de la tendencia innata de los hombres de agruparse socialmente. La condición de asegurar el régimen municipal, que establece la Constitución Nacional, es para garantizar el ejercicio de sus instituciones por parte de los estados provinciales (Moreno, 2014).

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 incorpora el artículo 123º que establece expresamente *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Este artículo confirma la autonomía municipal en la organización y funcionamiento pero con el alcance que le da cada Constitución Provincial. Si bien la reforma de la Constitución Nacional implica un avance de la autonomía municipal, no puede considerarse una autonomía absoluta, ya que depende de lo que establecen las Constituciones Provinciales. La Constitución Nacional no reconoce poderes originarios a favor de los municipios, a diferencia de las provincias, que tienen una autonomía en sentido amplio, debido al sistema federal de nuestro régimen constitucional. Algunas provincias, como la de Buenos Aires, no tienen en cuenta la autonomía municipal al reglamentar su funcionamiento a través de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Por lo tanto, el concepto de autonomía municipal entendido como gobierno propio, con la facultad de legislar, no se aplica, no dicta su propia carta orgánica.

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En los municipios de la Provincia de Buenos Aires no existen órganos de control propio, ejerciendo esta tarea el Tribunal de Cuentas Provincial. Este tribunal se organiza mediante vocalías y delegaciones zonales que controlan un cierto número de municipios. El artículo 19º de la Ley Orgánica del Tribunal establece que a efectos de atender el control de la administración de los municipios, el Tribunal tendrá Delegaciones.

Con el objetivo de optimizar y lograr la mejor organización funcional, el Honorable Tribunal de Cuentas controla las Administraciones Municipales a través de veinte Delegaciones distribuidas a lo largo de toda la Provincia. Este proceso permite tener una mayor aproximación con los organismos sujetos a su control, logrando de esta forma, una significativa disminución de los gastos logísticos, evitando los traslados de documentación y una fuerte “despapelización”. En el caso del partido de Bahía Blanca, junto con Coronel Pringles, Monte Hermoso, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Patagones, Tres Arroyos y Villarino, integran la zona IX.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal, las Delegaciones estarán integradas por un Auditor Jefe, Auditores, Analistas, Oficiales Letrados y Agentes Administrativos, determinándose el número en función a la distancia, cantidad y tareas de los estudios de cada Delegación. El Auditor Jefe, los Auditores y Analistas deberán poseer título de Contador Público y el Oficial Letrado título de Abogado. Los Contadores y el Abogado accederán al cargo por selección.

Al 31 de marzo de cada año, el Departamento Ejecutivo debe remitir a la Delegación del Tribunal de Cuentas y al Concejo Deliberante la rendición de cuentas del Ejercicio Anual. La Delegación realizará el estudio de la cuenta y remitirá el informe de auditoría al Relator, debiendo este antes del 15 de agosto solicitar al Municipio y a los responsables, la totalidad de los elementos que necesite para informar. El Municipio y los responsables, al 30 de septiembre deberán completar los elementos requeridos y remitirlos al Honorable Tribunal de Cuentas, quien debe dictar sentencia hasta el 30 de abril del año siguiente.

Contador General de las Municipalidades

El Contador de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires además de las funciones propias del área contable posee las relacionadas con el control

interno. El artículo 186 de la Ley Orgánica de las Municipalidades establece que: *“El contador municipal no dará curso a resoluciones que ordenen gastos infringiendo disposiciones constitucionales, legales de ordenanzas o reglamentarias. Deberá observar las transgresiones señalando los defectos de la resolución que ordene el gasto, pero si el Departamento Ejecutivo insistiera en ella por escrito, le dará cumplimiento quedando exento de responsabilidad. Esta se imputará a la persona del Intendente”*.

Por un lado este artículo hace referencia al momento del control, antes de dar curso a las resoluciones que infringen las normas, lo que se denomina acto de observación. Por otro lado, menciona que el Departamento Ejecutivo puede insistir en su postura original, lo que se denomina acto de insistencia. En cuanto a las responsabilidades, el Contador se libera con el acto de observación frente a la insistencia del Departamento Ejecutivo. Para proteger al Contador cuando lleva a cabo la función de control interno, la Ley Orgánica establece que no podrá ser separado de su cargo, sin acuerdo del Concejo Deliberante.

El Control de la Sociedad

Como consecuencia de la crisis de legitimidad que atraviesan las instituciones políticas aparecen nuevos mecanismos de control ciudadano en el Sector Público. El déficit institucional de la democracia representativa, la incapacidad de los partidos políticos de incorporar a amplios sectores de la ciudadanía al interior de sus estructuras, la ausencia de debates públicos que manifiesten con claridad la orientación de las políticas públicas, la debilidad del Poder Judicial y la incapacidad del Estado de aplicar la Ley en forma homogénea en todo el territorio nacional, son algunos de los factores explicativos para el surgimiento de los mecanismos de control social.

El control social puede definirse como aquellas acciones formales e informales de control que son ejercidas por la ciudadanía no sólo en el plano electoral sobre los representantes políticos, sino también sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos, cualquiera sea su carácter. La posibilidad de que el ciudadano ejerza algún tipo de control sobre la administración pública está subordinada a la existencia de un insumo clave, como es el acceso a la información pública. Publicar los resultados del control y conservar el derecho de acceder a ellos por parte de la ciudadanía es una forma de fomentar una mayor transparencia del control del sector público (Aldao, 2015). Así, a nivel nacional, el 29 de septiembre de 2016

fue promulgada por Decreto el 1044/2016, la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Dada la relevancia que tiene para el Sector Público, cualquiera sea su jurisdicción, la norma invita en su artículo 36 a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de la Ley 27.275. Esta ley y sus normas complementarias son muy importantes para implementar y desarrollar mecanismos de control efectivo por parte de los ciudadanos.

En este orden de ideas, la Ley provincial 14.491, sancionada el 20 de diciembre de 2012, dispone en su artículo 2º incorporar como incisos 18 y 19 del artículo 108 del Decreto-Ley 6769/58 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, y sus modificatorias que establece las atribuciones y deberes en general del Departamento Ejecutivo, los siguientes:

“Inciso 18: Confeccionar el Boletín Oficial Municipal en el que deberán publicarse las Ordenanzas del Concejo, Decretos y Resoluciones de ambos departamentos, que dicten las Autoridades del Gobierno Municipal. El Boletín Oficial Municipal se confeccionará como mínimo una vez por mes, y se pondrá en conocimiento de la población en la sede de la Municipalidad y en los lugares de acceso público, que al efecto se determine; también deberá incorporarse en la página Web oficial del Municipio, sin restricciones.

“Inciso 19: Llevar un Registro Especial de Ordenanzas y Disposiciones en general, numerado correlativamente, que adhieran a normas de carácter provincial. En los casos que se disponga la adhesión a una norma provincial, deberá comunicarse al Poder Ejecutivo Provincial, dentro de los tres (3) días hábiles contados desde su publicación, para ser incorporada a un Registro Provincial de adhesiones a normas de la Provincia de Buenos Aires (RANOP).”

El Registro de Adhesiones a Normativas Provinciales –RANOP- se crea así como una plataforma *web* que tiene por finalidad constituir un compendio de normativas municipales de adhesiones a normas de carácter provincial, en conformidad con la Ley 14.491. A su vez, esta plataforma permite llevar el registro de la oferta de normativas a las cuales los municipios podrán adherirse, si aún no lo han hecho.

Los organismos provinciales cargan la oferta normativa en ámbito de su competencia e invitan a los municipios a adherir; publican la oferta normativa de carácter abierto o dirigida a un grupo específico de municipios y publicitan las políticas públicas que requieran adhesión por parte de los municipios. La Secretaría Legal y Técnica, como administradora activa de la plataforma, es también oferente de normas.

Los municipios acceden a la plataforma mediante las credenciales otorgadas por la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires y tienen a su cargo la tarea de efectuar la carga de la normativa de adhesión. Pueden consultar las adhesiones realizadas por municipios vecinos y confeccionan su propio registro, con todas las normativas dictadas para la adhesión a normas de carácter provincial. El RANOP presenta las siguientes ventajas:

- Constituye un registro centralizado de la normativa de adhesión de todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- Es una herramienta de difusión y publicidad de las políticas públicas provinciales disponibles a los municipios.
- Implica la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión estatal, y facilita el acceso a la información pública.
- Es un paradigma del Gobierno abierto, digital, y transparente. Puesto que los ciudadanos acceden a un registro de las adhesiones realizadas por su municipio a normativas provinciales; pueden conocer cuáles son las políticas provinciales disponibles para su municipio; y tienen la opción de suscribirse a la recepción por correo electrónico de las novedades sobre adhesiones que efectúe su municipio.

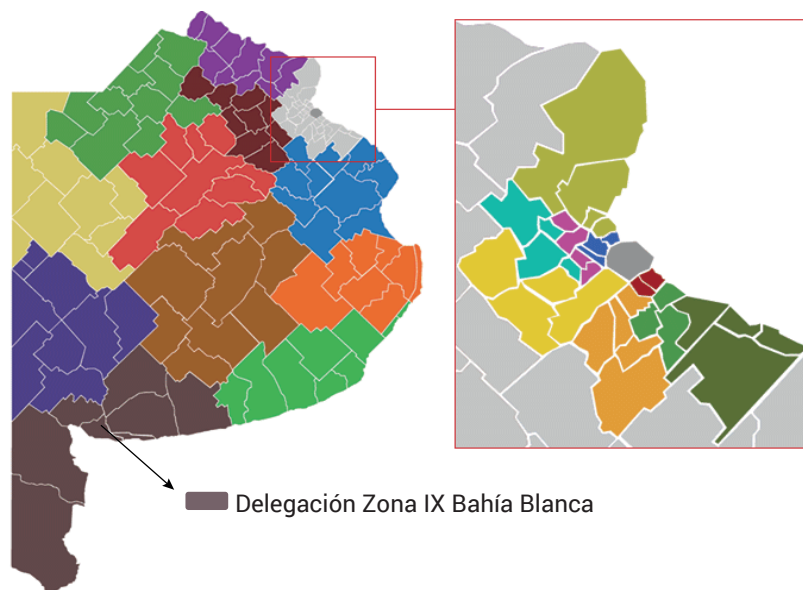
Por otra parte, en conformidad con las disposiciones de la Ley 14.491, se organiza el **Sistema de Boletín Oficial Municipal** –SIBOM- como otra plataforma web a través de la cual los Municipios que integran la provincia de Buenos Aires pueden elaborar sus Boletines Oficiales. A tal fin, cada Municipio posee una cuenta privada para llevar la carga y publicación de los Boletines Oficiales en formato digital. La habilitación para operar en el SIBOM se obtiene a través de la suscripción de acuerdos de transferencia tecnológica con la Secretaría Legal y Técnica. El SIBOM tiene las siguientes ventajas:

- Permite estandarizar el procedimiento de publicación normativa en los municipios.
- Posibilita emplear nuevas tecnologías para garantizar accesibilidad y transparencia.
- Ofrece la publicidad de los actos de gobierno con plena eficacia jurídica.
- Desde el punto de vista de la ciudadanía, el SIBOM permite la búsqueda avanzada de normas; el rápido acceso a la normativa de los municipios bonaerenses; la suscripción para la recepción automática de los boletines.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En cuanto al diseño de la investigación, se ha efectuado un estudio cualitativo, con alcance en principio descriptivo, sobre el estado de situación del Control Interno y Externo en el Sector Público Nacional, Provincial y Municipal; para luego adoptar un carácter exploratorio, presentando un diagnóstico a nivel de municipios sobre su orientación hacia la transparencia y el gobierno abierto (Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio, 2010). El estudio se ha circunscripto a nivel provincial a la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, incluyendo los siguientes municipios de la región sur (Figura 1): Bahía Blanca, Cnel. Rosales, Cnel. Dorrego, Monte Hermoso, Cnel. Pringles, Tres Arroyos, Villariño y Patagones, que se encuentran bajo el control externo del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires – Delegación Zona IX Bahía Blanca.

Figura 1. Delegaciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Pcia. Bs. As.



Fuente: Página web Honorable Tribunal de Cuentas de la Pcia. Buenos Aires.
<http://www.htc.gba.gov.ar/delegaciones>

Para la primera etapa, se aplicó una investigación en documentos. Este tipo de estrategia se ha elegido, en virtud de que permite dar respuesta a cuestiones sobre el pasado y los cambios ocurridos, haciendo uso de documentos (Saunders, Lewis & Thornhill, 2011). Se recabaron así diferentes fuentes de información secundaria de organismos públicos, leyes y normativas, que se complementaron con una revisión bibliográfica.

Para la segunda etapa, se analizaron las páginas *web* de los municipios que se encontraron disponibles y de la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires, de modo de identificar las siguientes cuestiones inherentes a los principios de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública: promoción a la participación y transparencia. Para la organización del relevamiento, se trabajó con una guía de preguntas, cuyas respuestas sobre la base de una escala de Likert (desarrollo alto, suficiente, medianamente suficiente, escaso, nulo) se procesaron en una planilla de cálculo, efectuando un tratamiento cuantitativo de los datos. El período de relevamiento se extendió desde junio a agosto del año 2018. A continuación, se presentan los indicadores recabados en la guía de preguntas (Tabla 2):

Tabla 2. Indicadores relevados inherentes a los principios de la Ley 27.275.

1.	¿El municipio tiene página web y redes sociales?
2.	¿Existen mails de contacto fácilmente disponibles?
3.	¿Existen foros donde dejar consultas y reclamos?
4.	¿Hay encuestas <i>on line</i> sobre temas de interés municipal?
5.	¿Existe acceso al digesto normativo? ¿Se encuentra actualizado?
6.	¿El municipio se encuentra adherido al Registro de Adhesiones a Normativas Provinciales (RANOP) en conformidad con las disposiciones de la Ley 14.491?
7.	¿El municipio elabora su Boletín Oficial a través del Sistema de Boletín Oficial Municipal (SIBOM) en conformidad con las disposiciones de la Ley 14.491?
8.	¿Existe en la página web del municipio, un <i>link</i> sobre información económica, financiera y presupuestaria (inicio, semestral y cierre) y la sobre ejecución del presupuesto de gastos y cálculo de recursos?
9.	¿Se conocen datos de la planta de personal? ¿Existe acceso a declaraciones juradas presentadas por los funcionarios políticos?
10.	¿Existen datos de contrataciones?
11.	¿Se difunden Informes de Gestión?

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión teórica, normativa y de un estudio del Consejo Federal de Inversiones (2015).

Finalmente, se recurrió a entrevistas con informantes clave o calificados del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires para la triangulación y validación de la información recabada.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Diagnóstico de canales virtuales para gobierno abierto

Siguiendo los indicadores antes citados con el fin de estructurar un diagnóstico sobre la transparencia y gobierno abierto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires seleccionados, se presentan a continuación los resultados obtenidos en el trabajo de campo correspondientes a los indicadores 1 a 4 relativos a los canales virtuales disponibles para acceder a la información municipal.

Indicador 1. ¿El municipio tiene página web y redes sociales?

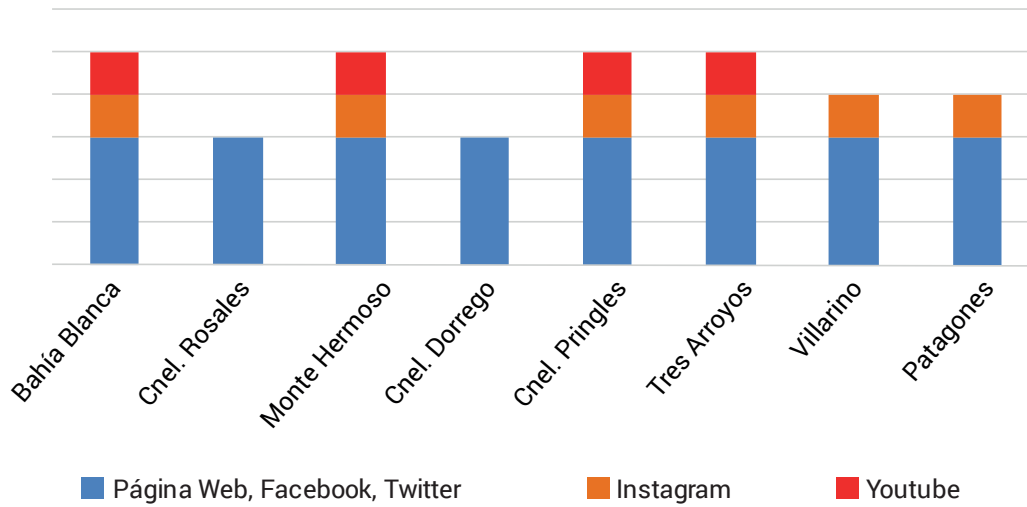
Se pudo observar que todos los municipios tienen página *web*, página de *Facebook* y cuenta en *Twitter*. Considerando que estas redes sociales son las de mayor difusión y usuarios en la población general, resulta favorable que los municipios las hayan incorporado como canales básicos de comunicación virtual con los ciudadanos. Aún así, dichas redes no son las actualmente más empleadas por las nuevas generaciones, es por ello que el estudio se amplió para verificar los municipios que además cuentan con *Instagram* y *YouTube* (Gráfico 1).

Del gráfico surge que los municipios de Villarino y Patagones han ampliado sus redes, manteniendo activa su cuenta de *Instagram*, una de las redes preferidas por las nuevas generaciones, situación que les permite mostrar y visualizar en imágenes (característica esencial de la red *Instagram*) aspectos de su gestión municipal.

Por último, los municipios de Bahía Blanca, Monte Hermoso, Coronel Pringles y Tres Arroyos, han incorporado adicionalmente *YouTube*. Este medio de comunicación se caracteriza por ser audio visual (videos), lo cual requiere que el municipio genere contenidos de calidad y claridad para exhibir a los ciudadanos.

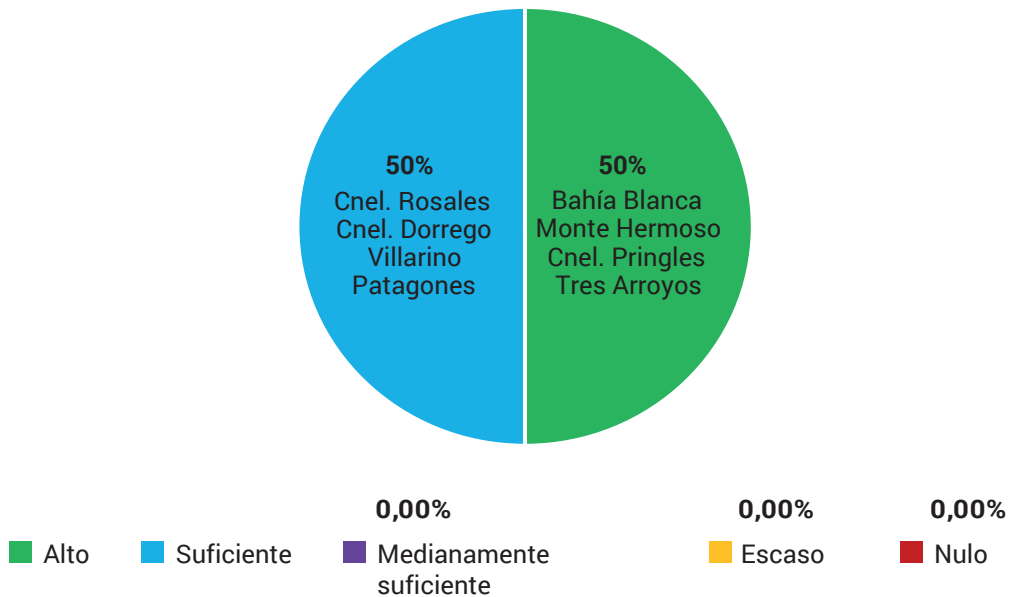
El Gráfico 2 expone un resumen de los resultados obtenidos sobre las redes sociales que los municipios relevados emplean en su gestión, donde el 50% han calificado con un alto manejo de redes sociales, y el restante 50% con una implementación suficiente de dichas herramientas de comunicación.

Gráfico 1. Indicador 1
Implementación de redes sociales en cada Municipio



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Indicador 1
Implementación de redes sociales en cada Municipio



Fuente: Elaboración propia.

Indicador 2. ¿Existen mails de contacto fácilmente disponibles?

Las páginas *web* y redes sociales de los municipios varían en sus diseños y maneras de presentar la información y en sus canales de contacto. Se pudo observar que la página del municipio de Bahía Blanca, a pesar de su alto desarrollo, no presenta rutas sencillas de navegación para poder encontrar los correos electrónicos de las diferentes dependencias y autoridades; se debe indagar y adentrar en diferentes espacios de la *web* para poder hallar esta información. No obstante, cabe aclarar que los números telefónicos o domicilios pueden encontrarse rápidamente y de manera organizada².

Información más escasa presenta la *web* del partido de Coronel Rosales. En la página de inicio, es posible identificar un mail de contacto general³ sin que otros correos electrónicos puedan observarse, aunque sí se exponen números telefónicos o domicilios de las dependencias. El municipio de Monte Hermoso posee un acceso *web* en este aspecto muy similar al de Coronel Rosales, dado que informa un solo mail de contacto general⁴ y si se requieren otros teléfonos o domicilios, éstos se encuentran disponibles con mayor facilidad. El municipio de Villarino es el que presenta menor desarrollo en su información de contacto. No expone ningún correo electrónico de acceso. Adicionalmente, se pudo observar una escasa cantidad de números telefónicos importantes a disposición del ciudadano⁵. En el caso de los municipios de Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Tres Arroyos y Patagones, se encontró a este indicador altamente desarrollado, ya que puede fácilmente accederse a las diferentes dependencias y autoridades, y cada una de ellas, tienen sus mails de contacto como también teléfonos y domicilios. Dicha información resulta de fácil acceso y se encuentra muy bien organizada para que el ciudadano rápidamente observe la información. Los resultados descriptos pueden visualizarse en el Gráfico 3.

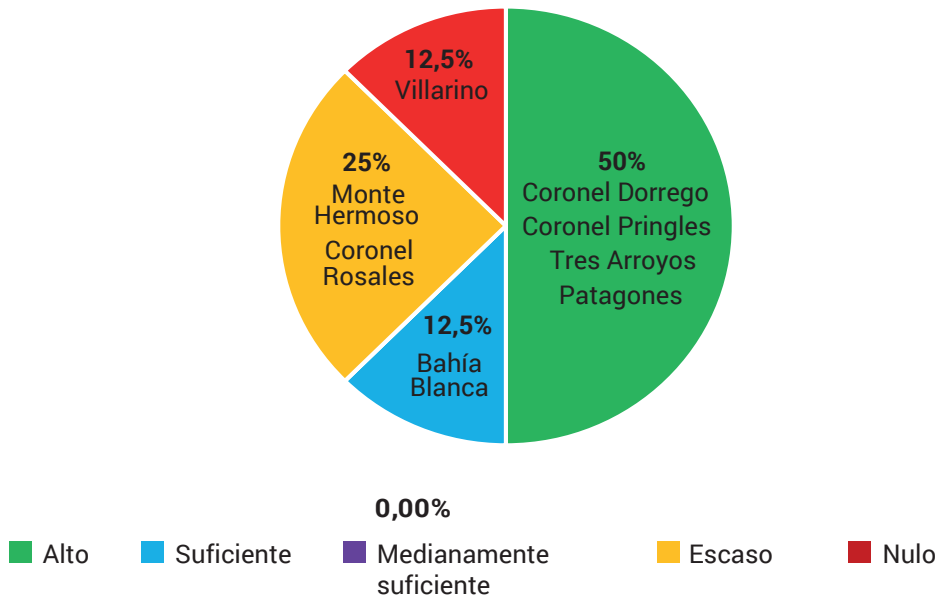
² Link de contacto: <http://www.bahia.gob.ar/contacto/>

³ Mail de contacto: atencionciudadana@rosalesmunicipio.gob.ar

⁴ Link de contacto: <http://montehermoso.gov.ar/municipiomh/contacto/prensa@montehermoso.gov.ar>

⁵ Link de contacto: <http://www.villarino.gob.ar/telefono-utiles/>

Gráfico 3. Indicador 2
Existencia de Mails de contacto por Municipio



Fuente: Elaboración propia

Indicador 3. ¿Existen foros donde dejar consultas y reclamos?

Se encontró que los dos municipios que mayor desarrollo presentan en materia de foros o áreas de reclamo y consultas, son Bahía Blanca y Tres Arroyos. En el caso de Bahía Blanca, dicho grado de desarrollo se explica en los diferentes canales disponibles para la ciudadanía. Existe un link⁶ especialmente habilitado para realizar todo tipo de preguntas mediante un cuadro de texto de comunicación directa con el municipio, y en otro sector de la página web⁷, pueden efectuarse reclamos sobre una gran cantidad de temáticas que están clasificadas por rubros, donde cada rubro contiene diferentes aplicaciones, con un alto desarrollo y de muy fácil manejo.

En el caso de Tres Arroyos, se tiene acceso a la posibilidad de plantear reclamos mediante un link específico⁸, en el cual se dispone de un cuadro de texto donde poder completar lo acontecido. Además, la página web posee una guía completa a seguir para realizar consultas, donde se aclara qué tipo de dudas y trámites se pueden plantear en cada dependencia⁹.

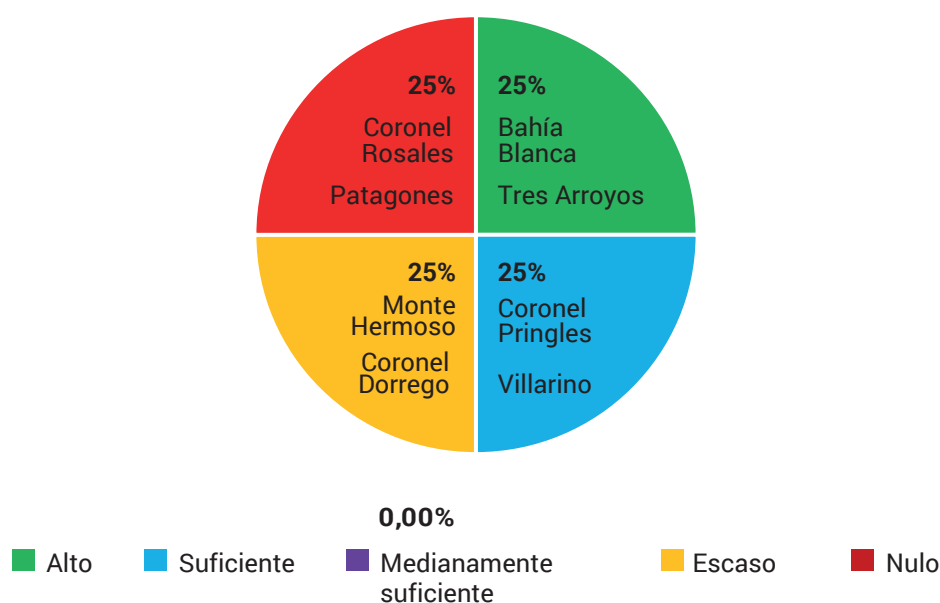
⁶ Link de contacto: <http://www.bahia.gob.ar/vecinos/consulta/>

⁷ Link de contacto: <http://www.bahia.gob.ar/vecinos/#solicitud>

⁸ Link de contacto: <http://www.tresarroyos.gov.ar/reclamos>

⁹ Guía de consultas: <http://www.tresarroyos.gov.ar/guia>.

Gráfico 4. Indicador 3.
Nivel de canales de reclamos o sugerencias por Municipio



Fuente: Elaboración propia.

Luego, los municipios de Coronel Pringles y Villarino, si bien no muestran tanto desarrollo, disponen de un canal para plantear sugerencias y reclamos. En el caso de Coronel Pringles, se pueden realizar los reclamos a través de un sitio propio¹⁰. El acceso al mismo no es muy directo, dado que en primer término se debe acceder a la sección de “Ciudad Abierta” (otra página *web*) y una vez allí, se accede al área de reclamos. En el caso del partido de Villarino, desde su página *web* principal es posible conectarse al enlace de sugerencias¹¹ y desde esta sección, efectuar reclamos, sugerencias o consultas al municipio. En otra categoría se encuentran los municipios de Monte Hermoso y Coronel Dorrego, ya que ninguno de ellos presenta un área específica de consultas o reclamos para el ciudadano. Monte Hermoso dispone en la sección “Servicios Sanitarios”, de un lugar donde efectuar pedidos y consultas, pero las mismas son únicamente relativas a este sector¹². Coronel Dorrego es similar, en la sección de defensa al consumidor (OMIC) se puede descargar un archivo para hacer reclamos de esta índole¹³. Por último, los

¹⁰ Link de reclamos: <http://ciudadabierta.coronelpringles.gov.ar/haceturclamo/haceturclamo.html>

¹¹ Link de sugerencias: <http://www.villarino.gob.ar/sugerencias/>

¹² Link de Servicios Sanitarios: <http://montehermoso.gov.ar/municipiomh/depto-de-servicios-sanitarios/>

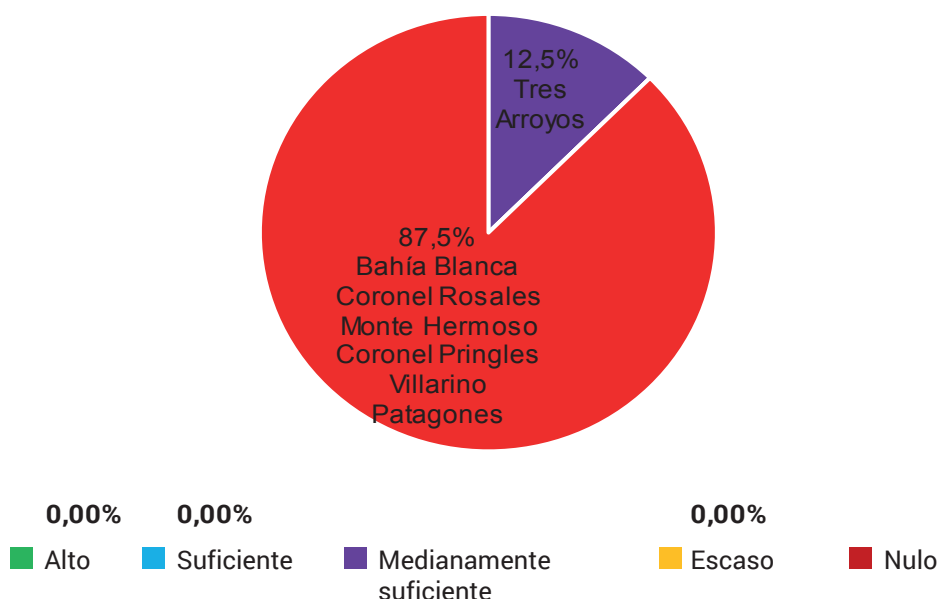
¹³ Link de reclamos OMIC: <http://www.dorrego.gov.ar/mcd/index.php/o-m-i-c>

municipios de Coronel Rosales y Patagones no disponen de ningún tipo de canal o sección donde se puedan realizar consultas, sugerencias, pedidos o quejas. Los resultados obtenidos pueden observarse en el Gráfico 4.

Indicador 4. ¿Hay encuestas on line sobre temas de interés municipal?

Respecto de este indicador (Gráfico 5), se advirtió la totalidad de los municipios analizados no registran ningún tipo de encuesta de interés municipal en ninguno de sus canales de comunicación virtual *web* o redes sociales. El único que posee un pequeño sector donde pueden observarse algunas encuestas, es el municipio de Tres Arroyos, que cuenta con un sector de la página *web* para tal fin¹⁴, a través del cual se indaga a los ciudadanos sobre las molestias ocasionadas por el uso de motocicletas sin silenciador en los escapes, y sobre si dichas conductas deberían ser sancionadas o no. Por otro lado, posee otro sitio en la página *web*¹⁵ para realizar votaciones (ejemplo, consultas sobre preferencias de grupos musicales para participar de la 50° Fiesta Nacional del Trigo).

**Gráfico 5. Indicador 4.
Nivel de encuestas en las páginas web Municipales**



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Link de encuesta: <http://www.tresarroyos.gov.ar/encuesta>

¹⁵ Link de votaciones: <http://www.tresarroyos.gov.ar/votacion>

DIAGNÓSTICO DE INFORMACIÓN DISPONIBLE A LA CIUDADANÍA

A continuación, se detallan los resultados obtenidos en el trabajo de campo correspondientes a los indicadores 5 a 11 relativos a diferentes tipos de información municipal disponible a la ciudadanía y su grado de actualización.

Indicador 5. ¿Existe acceso al digesto normativo? ¿Se encuentra actualizado?

Para este indicador se pudo observar que los municipios de Bahía Blanca y Tres Arroyos tienen un alto desarrollo de su digesto normativo, y que el mismo se encuentra actualizado al primer semestre del año 2018 (junio inclusive). Para el caso de Bahía Blanca se lo puede encontrar en la sección digesto de la página *web*¹⁶, permitiendo al usuario hacer filtros por rubros, palabras clave, fechas, etc. que faciliten los resultados de búsqueda. En el caso de Tres Arroyos, desde su página principal se accede a la *web* del Honorable Concejo Deliberante¹⁷ (HCD) y allí se encuentran todas las normativas actualizadas.

Por su parte, los municipios de Coronel Pringles y Villarino poseen su digesto normativo a través del SIBOM (Sistema de Boletines Oficiales Municipales). Si bien la información existe, la misma no es de fácil interpretación para el ciudadano común, ya que no se encuentra organizada de manera eficiente, debiendo contar con más conocimiento para hacer un correcto uso de las normativas disponibles¹⁸.

El municipio de Coronel Dorrego presenta similares características que Tres Arroyos, en cuanto a que desde la página *web* principal se accede a la *web* del HCD, y desde allí puede disponerse de toda la información del digesto (ordenanzas, normativas, decretos)¹⁹. Sin embargo, este municipio solo tiene información actualizada hasta el año 2017, por tal motivo se le ha dado una valoración inferior en la escala de Likert.

Para finalizar, los municipios de Monte Hermoso, Coronel Rosales y Patagones poseen escasa información sobre su digesto normativo y actualizaciones co-

¹⁶ Link de contacto: <http://www.bahia.gob.ar/digesto/>

¹⁷ Link de contacto: <http://www.hcdtresarroyos.com.ar/digestohcd.php>

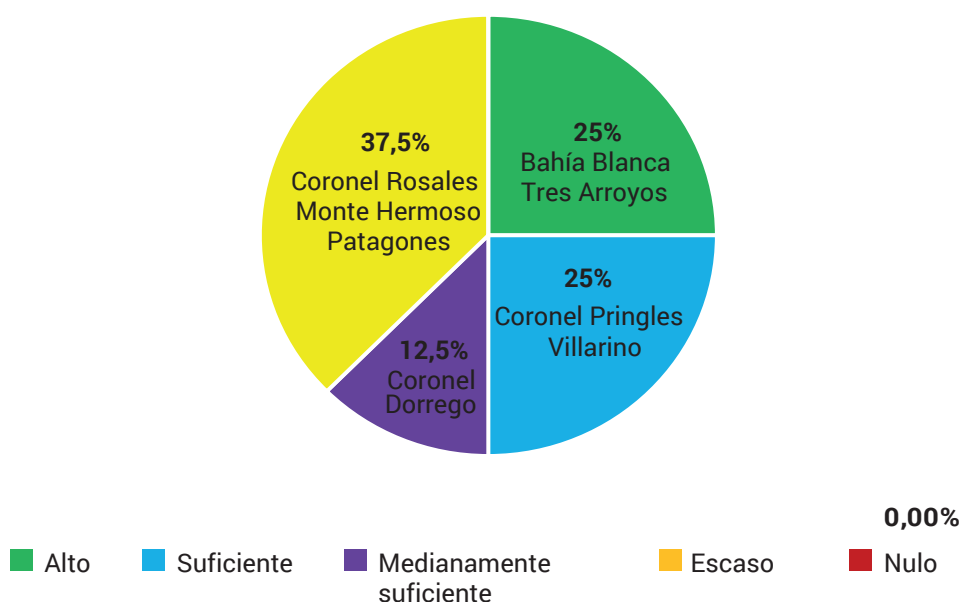
¹⁸ Links de referencia del SIBOM: <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/cities/27>; <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/cities/133>

¹⁹ Link de referencia: <http://hcdorrego.gob.ar/?q=digesto>

respondientes. En el caso de Monte Hermoso, en la dirección *web*²⁰ sólo se encuentran dos ordenanzas por año “Ordenanza Fiscal” y “Ordenanza Impositiva”. Si bien están actualizadas hasta el año 2018, no se presenta la posibilidad de acceso a otro tipo de normativa.

Coronel Rosales sólo posee su digesto hasta el año 2016²¹, encontrándose desactualizado, mientras que el municipio de Patagones, expone información similar al municipio de Monte Hermoso, ya que contiene solamente las ordenanzas fiscal y tributaria²². Los resultados descriptos pueden visualizarse en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Indicador 5.
Existencia y Actualidad del Digesto Normativo Municipal



Indicador 6. ¿El municipio se encuentra adherido al Registro de Adhesiones a Normativas Provinciales (RANOP) en conformidad con las disposiciones de la Ley 14.491?

Se pudo observar que la totalidad de los municipios bajo análisis se encuentran adheridos al Registro de Adhesiones Normativas Provinciales (RANOP) con información suministrada en la página web del mismo²³.

²⁰ Link de referencia: <http://montehermoso.gov.ar/municipiomh/ordenanzas/>

²¹ Link de referencia: www.rosalesmunicipio.gov.ar/wp-content/uploads/2016/10/Ordenanzas-2016.docx

²² Link de referencia: <http://patagones.gov.ar/es/normativa-tributaria>

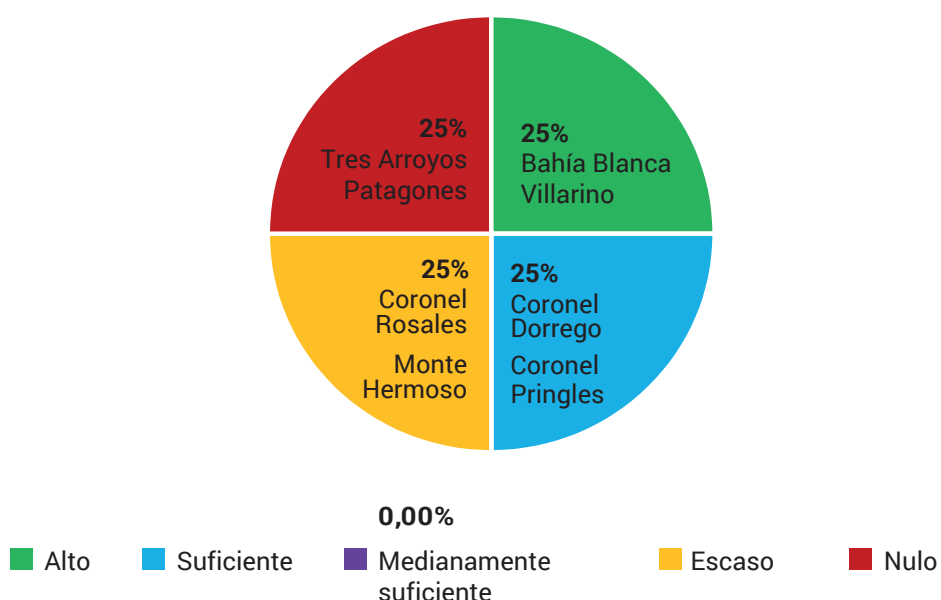
²³ Link de referencia: <https://ranop.slyt.gba.gov.ar/>

Indicador 7. ¿El municipio elabora su Boletín Oficial a través del Sistema de Boletín Oficial Municipal (SIBOM) en conformidad con las disposiciones de la Ley 14.491?

Todos los municipios bajo análisis se encuentran adheridos al Sistema de Boletines Oficiales Municipales (SIBOM) con información suministrada en la página web respectiva²⁴.

Por otro lado, al verificar las actualizaciones de dichas publicaciones se han encontrado notables diferencias entre los partidos bajo estudio. En el caso de los municipios de Bahía Blanca y Villarino, tiene sus Boletines Oficiales registrados en el SIBOM, y se encuentran perfectamente actualizados. Los partidos de Coronel Dorrego y Coronel Pringles, también tienen sus Boletines Oficiales en el sistema provincial, pero los mismos no se encuentran totalmente actualizados, pudiendo observarse que para el primer semestre del 2018 no se han cargado datos correspondientes al segundo trimestre. Luego, los municipios de Coronel Rosales y Monte Hermoso no tienen, en la actualidad, información brindada para el período 2018, siendo lo último en vigencia el año 2017, y por último los partidos de Tres Arroyos y Patagones, aún adeudan información pertinente al período anterior. Se pueden observar los resultados en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Indicador 7.
Grado de elaboración y actualización del Boletín Oficial en el SIBOM



Fuente: Elaboración propia.

²⁴ Página web SIBOM: <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/cities>

Indicador 8. *¿Existe en la página web del municipio, un link sobre información económica, financiera y presupuestaria (inicio, semestral y cierre) y la sobre ejecución del presupuesto de gastos y cálculo de recursos?*

Al analizar este indicador, se pudo advertir que el único municipio que tiene un alto desarrollo sobre la información económico-financiera y presupuestaria disponible, es Bahía Blanca. En la página *web* principal puede accederse a dos sitios diferentes. En uno de ellos se expone todo lo concerniente a la situación económica y financiera municipal, y en otro, la ejecución del presupuesto actual y de años anteriores. La información puede filtrarse por tipo de gasto, permitiendo visualizar cómo se están empleando los recursos públicos²⁵.

Por otra parte, el municipio de Monte Hermoso posee un buen grado de desarrollo de su información económica y presupuestaria en la página *web*, mostrando el presupuesto al inicio y al cierre, estado de sumas y saldos y demás datos de interés bajo políticas de transparencia. El sitio se encuentra actualizado²⁶.

El municipio de Coronel Pringles presenta un espacio bien definido en la *web*²⁷ donde muestra la información económico-financiera y la presupuestaria. Lo mismo ocurre con el municipio de Carmen de Patagones. El inconveniente está en que no exponen ninguna información presupuestaria del ejercicio en curso 2018. No obstante, la información del año 2017 se encuentra completamente disponible en ambos casos.

Los municipios de Tres Arroyos y Villarino poseen escasa información de su presupuesto y situación económico-financiera. En ambos no pudo observarse información alguna respecto del presupuesto vigente y de los anteriores, pero sí información económica y financiera actualizada a la fecha, como también las memorias generales y reseñas económicas, respectivamente.

Por último, los municipios de Coronel Rosales y Coronel Dorrego si bien poseen una sección en sus páginas *web* donde se pretende mostrar información, en ambos casos la misma no es accesible, ya que figura la leyenda: "En breve publicaremos nuestra información de manera transparente", declarando que esta

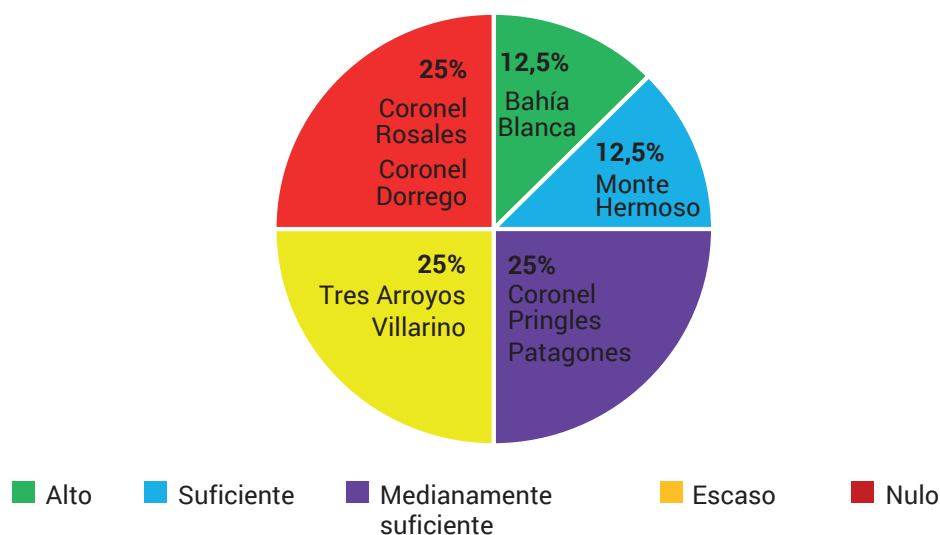
²⁵ Links de referencia: <http://www.bahia.gob.ar/economia/presupuesto/presupuesto-2018/>; <http://www.bahia.gob.ar/economia/situacionef/>

²⁶ Link de referencia <http://montehermoso.gov.ar/municipiomh/departamento-contable/>

²⁷ Links de referencia <http://ciudadabierta.coronelpringles.gov.ar/transparencia/presupuesto/> y <http://ciudadabierta.coronelpringles.gov.ar/transparencia/siteconomicafinanciera/>

sección de la página *web* se encuentra en construcción. A continuación, se observa en el Gráfico 8, un resumen de las valoraciones detalladas.

Gráfico 8. Indicador 8.
Calidad y actualidad de la Información Económica-Financiera y presupuestaria



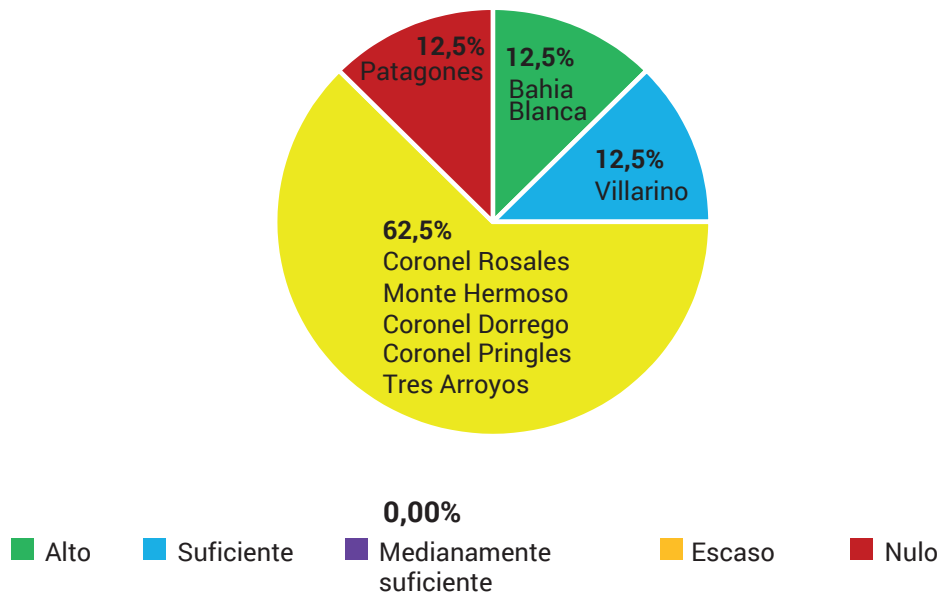
Fuente: Elaboración propia.

Indicador 9. ¿Se conocen datos de la planta de personal? ¿Existe acceso a declaraciones juradas presentadas por los funcionarios políticos?

En relación a este aspecto (Gráfico 9), se encontró que solamente el municipio de Patagones no publica en sus canales virtuales ningún tipo de información sobre la planta del personal.

De los municipios que sí publican este tipo de información, Bahía Blanca presenta el sitio *web* más completo, indicando remuneraciones, declaraciones juradas y todo tipo de datos sobre los funcionarios. El partido de Villarino es muy similar al de Bahía Blanca, sólo que las declaraciones juradas están actualizadas al año 2016, faltando las correspondientes al 2017. Luego, se advirtió que el resto de los municipios exponen escasa información de sus autoridades municipales. Se indican: nombres y apellidos, cargo desempeñado, título alcanzado (licenciados, ingenieros, etc.) y fotos de la persona. Sin embargo, no se encontraron declaraciones juradas ni otro tipo de información complementaria.

Gráfico 9. Indicador 9.
Nivel de información del personal Municipal y sus DDJJ



Fuente: Elaboración propia.

Indicador 10. ¿Existen datos de contrataciones?

El municipio de Bahía Blanca tiene un alto desarrollo de información disponible sobre las contrataciones que realiza para la gestión pública. Si se accede a la sección que se encuentra en la *web*²⁸, es posible observar todo tipo de datos sobre las compras y contratos celebrados por el municipio con sus proveedores.

Para el caso de Coronel Pringles se puede acceder a la página *web*²⁹ de “Ciudad Abierta” y dentro de la misma, a una sección de “Obras públicas”, donde se detallan obras realizadas por el municipio. A su vez es posible conocer, para cada una, una serie de datos descriptivos, tales como, costo, licitación, fecha de inicio y de cierre, afectaciones, entre otros. Por su parte, el municipio de Villarino dispone de una sección definida para sus contrataciones³⁰. Sin embargo, la misma no se encuentra completa, ya que pueden visualizarse las licitaciones más recientes realizadas, sin poder accederse a las licitaciones de meses o períodos anteriores, siendo por lo tanto, escasa la información brindada.

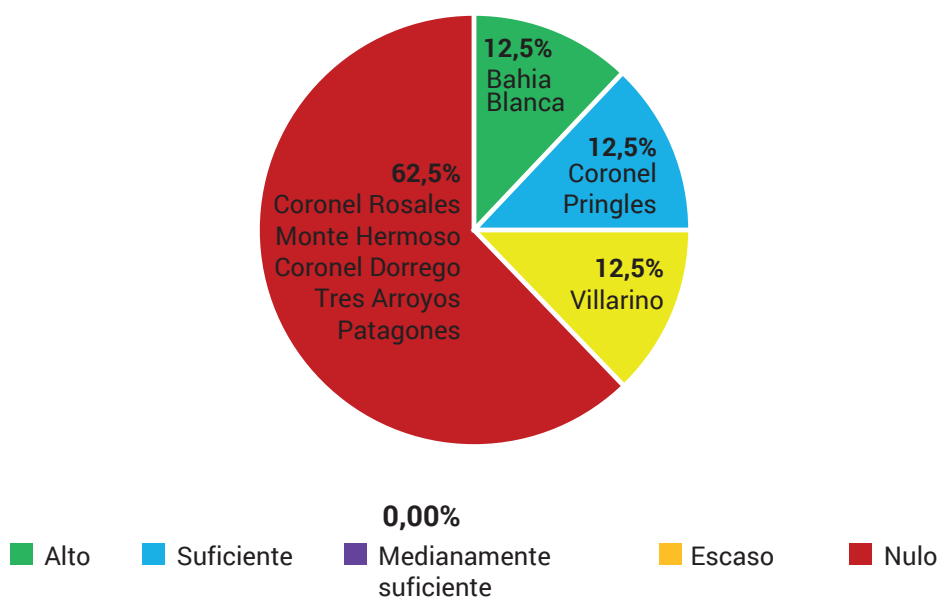
²⁸ Link de referencia: <http://www.bahia.gob.ar/compra/>

²⁹ Link de referencia: <http://ciudadabierta.coronelpringles.gob.ar/transparencia/obraspublicas/>

³⁰ Link de referencia: <http://www.villarino.gob.ar/licitaciones/>

Finalmente, los restantes municipios bajo análisis no poseen ningún tipo de datos sobre las contrataciones o licitaciones públicas realizadas. Los resultados obtenidos pueden visualizarse en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Indicador 10.
Desarrollo y transparencia en los datos de contrataciones



Fuente: Elaboración propia.

Indicador 11. ¿Se difunden Informes de Gestión?

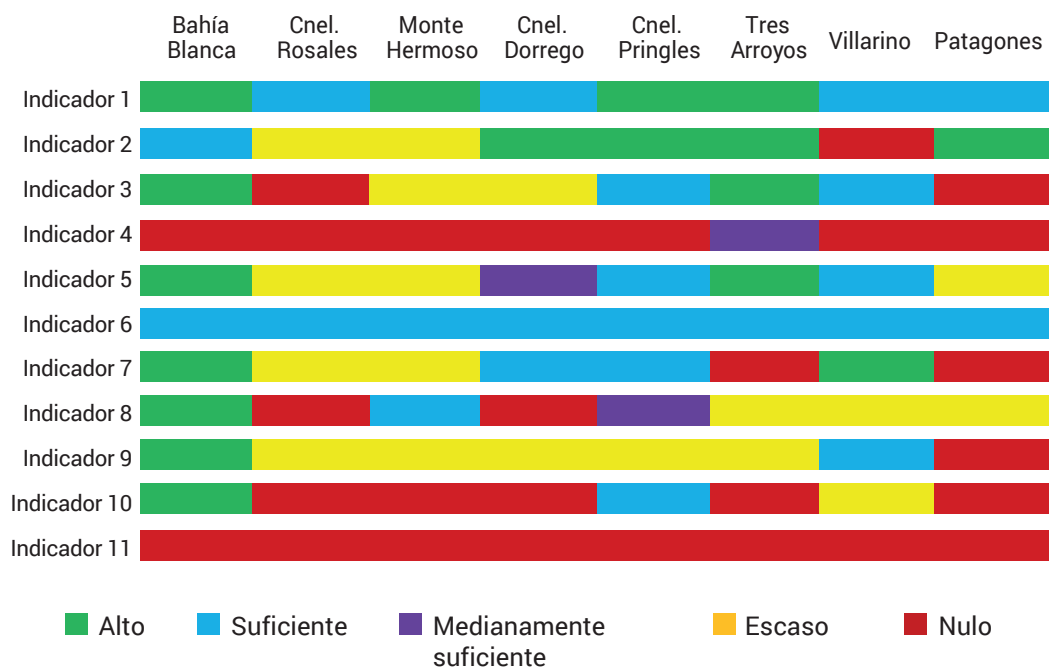
Para este indicador, no se han podido encontrar en los municipios bajo estudio, informes de gestión bajo el formato de un documento unificado. Pudieron observarse publicaciones de obras, tareas, programas, etc, como noticias o logros alcanzados, pero no como documentos, informes o reportes virtuales de gestión.

CONSIDERACIONES FINALES

Luego analizar los indicadores de forma individual para los municipios bajo estudio, en el Gráfico 11 se presenta un resumen de las valoraciones obtenidas para la totalidad de los once indicadores relevados. Se ha podido advertir que el desempeño de la mayoría de los municipios es satisfactorio en lo que respecta a contar con página *web*, datos de contacto y a cumplir con requerimientos obligatorios (RANOP y SIBOM), no obstante disminuye cuando los indicadores se

refieren al aporte de mayor información para el control ciudadano sobre la gestión pública (características de la planta de personal, contrataciones, ejecución presupuestaria, informes de gestión) y al empleo de canales de comunicación que la retroalimenten (foros, espacios para consultas, encuestas, etc.).

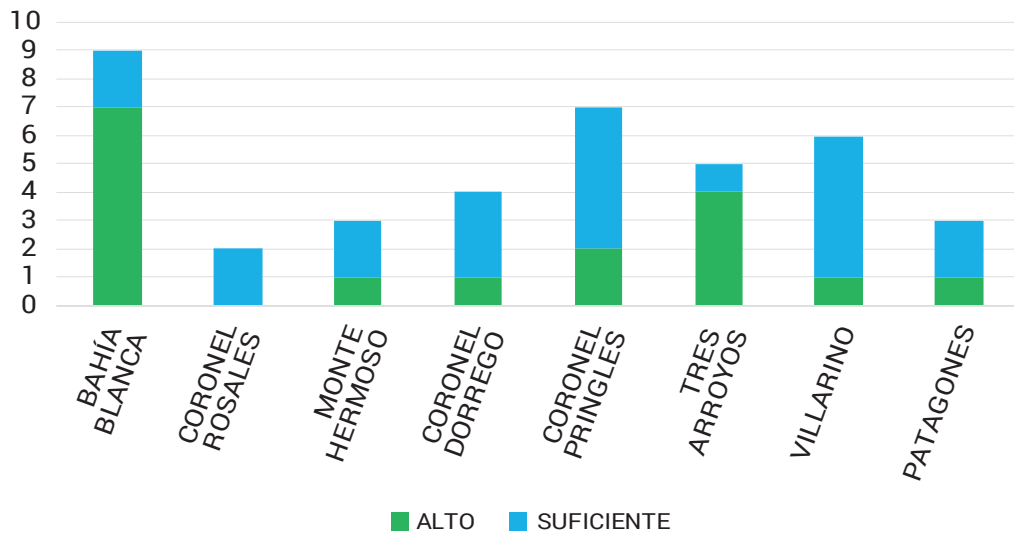
Gráfico 11. Resultados integrados por Municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Dichos resultados pueden desagregarse de modo de identificar aquellos municipios que han recibido mayores valoraciones positivas y negativas (Gráficos 12 y 13). De esta manera, se observa que el municipio de Bahía Blanca obtuvo resultados altos o suficientes, en 9 de los 11 indicadores, siendo el que mayor grado de transparencia ha mostrado. Los partidos de Coronel Pringles y Villarino han obtenido buenos resultados, en 7 y 6 indicadores del total, respectivamente.

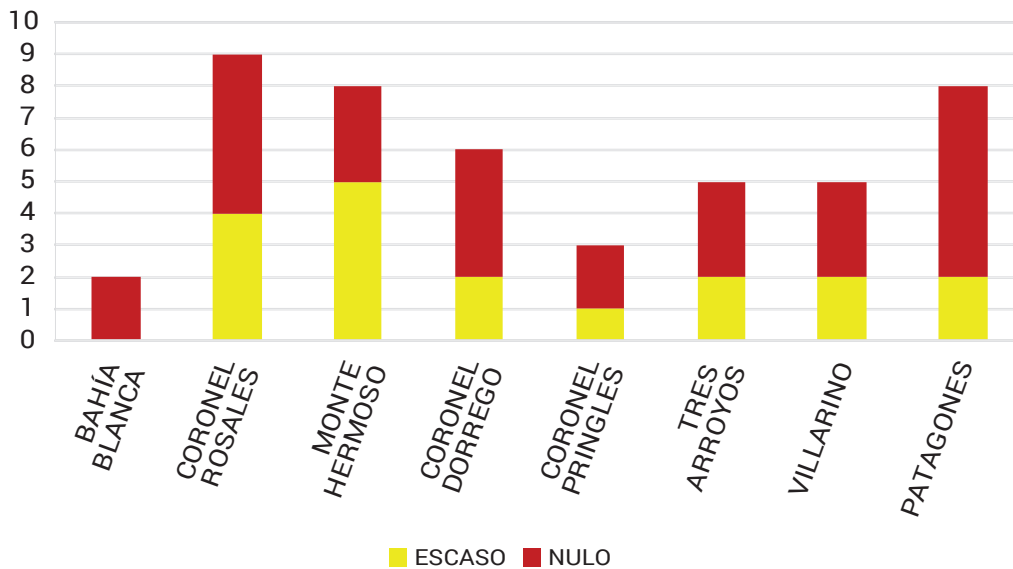
Gráfico 12. Resultados positivos por Municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que el municipio de Coronel Rosales obtuvo valoraciones escasas o nulas en 9 de los 11 indicadores relevados, posicionándolo como el partido con puntajes más bajos. Por otra parte, el municipio que más indicadores nulos ha evidenciado es Patagones, con un total de 6 valoraciones en este sentido.

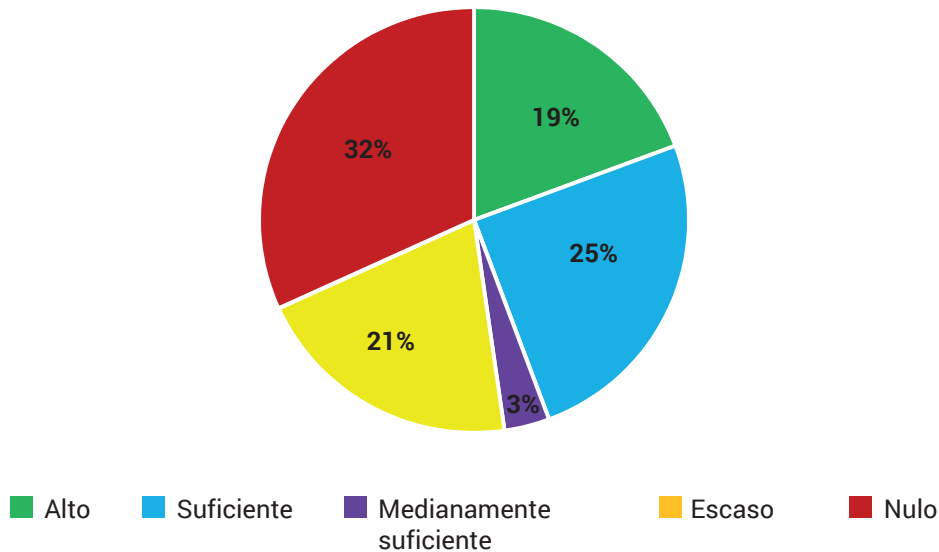
Gráfico 13. Resultados negativos por Municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los 11 indicadores se evaluaron para cada uno de los 8 municipios, con lo cual se obtuvieron 88 valoraciones diferentes. El Gráfico 14 refleja la incidencia que tuvo cada una de las 5 escalas evaluativas dentro del total, observándose un 44% de resultados positivos (alto y suficiente), un 53% de resultados negativos (escaso y nulo), siendo el 3% restante de carácter intermedio.

Gráfico 14. Resultados relativos.



Fuente: Elaboración propia.

Lo cual demuestra que, aún cuando se observan avances en el desarrollo de mecanismos y políticas de Gobierno Abierto después de la sanción de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, el grado de desarrollo en los municipios del sur de la Provincia de Buenos Aires, bajo el control externo del Honorable Tribunal de Cuentas de la dicha provincia – Delegación Zona IX Bahía Blanca, resulta muy desigual en la región y en su mayoría, aún es incipiente.

Si bien las herramientas puestas a disposición son variadas y la normativa que obliga a su utilización es abundante, algunos Municipios se muestran todavía reticentes. Por otra parte, es dable mencionar ejemplos como el Municipio de Bahía Blanca que ha decidido dar un paso más adelante que el resto, jerarquizando al nivel de Secretaría, las políticas relacionadas con el denominado “Gobierno Abierto”. Más allá de lo mencionado, todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, en mayor o menor medida, mantienen una deuda en este sentido, y se trata de la publicación del grado de cumplimiento de las metas establecidas en oportunidad de la sanción del Presupuesto Anual. Es sabido que, las Dispo-

siones de Administración de los Recursos Financieros y Reales para los Municipios, aprobadas por el artículo 3º del Decreto N° 2980/00 y ratificadas por Ley 13.295, en sus artículos 28 y 29, disponen la elaboración y posterior publicación del denominado “Informe sobre Ejecución Física Trimestral de Metas, Proyectos, Obras y Causas de sus Desvíos”. Será tarea de los Organismos de Control velar por el cumplimiento de la normativa vigente en esta materia.

Referencias Bibliográficas

- Atchabahian, A., & Massier, G. (1985). *Curso de Contabilidad Pública*. Buenos Aires: Contabilidad Moderna.
- Atchabahian, A. (2008). *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: La Ley.
- Consejo Federal de Inversiones (2015). El Gobierno Abierto en Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Informe final, Febrero de 2015, CENUD, Bs.As., p.171.
- Cortes de Trejo, L. (1995). *Tribunales de Cuentas*. Córdoba: Marcos Lerner Ed.
- Ginestar, A. (1994). *Costos Educativos para la Administración Financiera Universitaria (pautas para presupuestar)*. Buenos Aires: EdiUNC-CITAFEOA - INAP.
- Greco, C. (2001). Indicadores de la Gestión Universitaria: Herramienta para la Dirección Estratégica y la mejora de la calidad. *CINDA-Centro Interuniversitario de Desarrollo*, 219-239.
- Guinart i Solà, J. M. (2004). Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. *Revista de Administración Pública*, 315-334.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. 5ª edición. México: McGrawHill.
- INTOSAI (2008). Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. *International Journal of Government Auditing, Inc*, 1-60.
- Las Heras, J. (2008). *Estado Eficiente Administración Financiera Gubernamental Un Enfoque Sistémico*. Buenos Aires: Osmar D Buyatti.
- Licciardo, C. (1992). Análisis crítico de la Ley de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional. En: Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, volumen XXXVII, año 1992, 253-254.
- López Hernández, A. M., & Ortiz Rodríguez, D. (2004). Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público. *Revista Española de Control Externo*, 189-220.
- López Hernández, A.M. & Ortiz Rodríguez, D. (2005). El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas. *La ciencia de la con-*

tabilidad. Doctor Mario Pifarré Riera, pp. 501-518. Barcelona: Ed. Universidad de Barcelona.

Moreno, S. (2014). *Control Público y Gubernamental*. Buenos Aires: Osmar D. Bu-
yatti.

Pérez Simes, L. (2015) Administración financiera gubernamental, un enfoque
comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. *Ministerio de Finanzas
de la Provincia de Córdoba ISBN 978-987-45854-1-7*.

Saunders, M.; Lewis, P. & Thornhill, A. (2011). *Research Methods For Business Stu-
dents*, 5a. Ed. Pearson Education, Essex.

Leyes y normas

Constitución Provincia de Buenos Aires.

Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275/16.

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público
Nacional N° 24.156.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas N° 10.869.

Ley Orgánica de las Municipalidades N° 6.769/58 y Ley N° 14.491/12.

Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires N° 13.767 y
decreto reglamentario 3260/08.

Código de Ética y Normas de Auditoría del INTOSAI.

Resolución SIGEN 172/2014 Normas generales de control interno para el Sector
Público Nacional.

COSO III Resumen Ejecutivo.

© 2019 por los autores; licencia otorgada a la Revista CEA. Este artículo es de
acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia
Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite [https://creativecommons.org/licenses/
by-nc/4](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4).