

Cod. 1502/0425
F. C. 29/03/2011

C. 1997

EL SISTEMA DE CONTROL MUNICIPAL

La Experiencia del Municipio de Lomas de Zamora, Provincia de
Buenos Aires 1997-2002

LIC. NÉSTOR O. FLEITAS

PROMOCIÓN 1997

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
PRESUPUESTO PÚBLICO

POSGRADO DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

Tabla de Contenidos

Nota del autor	3
Introducción	4
Capítulo I: Características Principales del Partido de Lomas de Zamora	6
Capítulo II: La Administración Económico Financiera Municipal	10
Los Resultados Negativos y su financiamiento	12
El Estilo de Gestión	15
El Presupuesto Municipal	16
Los Ingresos Municipales	21
El Sistema de Información Municipal	25
Los Recursos Humanos	27
Capítulo III: El Sistema De Control Municipal y la Lucha contra la Corrupción	29
El Sistema de Control y la Lucha contra la Corrupción	30
La transformación del estado en el contexto nacional	32
Nuevas Formas de Control	37
El Control Externo Municipal: el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires	40
Las Rendiciones de Cuentas en el Concejo Deliberante	43
El control interno: la Contaduría Municipal	49
El control de los servicios privatizados	52
El control social	56
Capítulo IV Propuestas de Reforma	62
Conclusiones	65
Bibliografía	71

Nota del autor.

El presente trabajo fue originalmente redactado en el año 2002.

Fui concejal en el partido de Lomas de Zamora en el período 1997 - 2001 y me tocó participar del Concejo Deliberante desde dos perspectivas: los primeros dos años como miembro del bloque político opositor y a partir de la victoria de la Alianza en las elecciones del año 1999, tuve la responsabilidad de trabajar, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, las cuestiones vinculadas con la Administración Financiera desde la óptica del oficialismo.

La participación en el postgrado en el año 1997, me resultó de suma utilidad ya que me permitió visualizar la organización municipal, y la administración financiera en particular, desde el punto de vista sistémico y en este sentido, desarrollar mi actuación legislativa teniendo como marco teórico de análisis dicho enfoque, promoviendo iniciativas vinculadas con el incremento de la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Se ha tratado de no cambiar el espíritu de las notas realizadas en aquel momento y por ello, la tarea consistió en reordenar las ideas del ensayo original.

Se ha intentado, además, disimular el sentimiento de bronca existente en aquel tiempo por la oportunidad desperdiciada por el gobierno para transformar efectivamente el municipio.

Si bien la caída de la coalición gobernante se debió fundamentalmente a los hechos sucedidos en la política nacional, no es de subestimar los errores propios vinculados a los cambios que pudieron llevarse adelante y no fueron concretados.

En perspectiva, algunas de las ideas sostenidas en aquel momento respecto al sistema de control municipal, a pesar del tiempo transcurrido, mantienen su vigencia en virtud de la presencia de las mismas falencias estructurales que se describen en el presente trabajo.

Introducción

El trabajo intenta abordar el funcionamiento del control en la Municipalidad de Lomas de Zamora.

En distintas localidades del partido, en diversas conversaciones con vecinos, surgía natural y consecuentemente el interrogante y las quejas con respecto del destino de los fondos públicos frente a las deficiencias de la infraestructura y de los servicios públicos.

¿Cómo puede ser que paguemos las tasas y no recibamos los servicios que el municipio está obligado a brindar?,

¿Quién controla a los funcionarios que manejan nuestro dinero?

La falta de respuestas concretas a las necesidades y demandas de los ciudadanos, como ya ha sido demostrado por la ciencia política, operan en sentido negativo en términos de la credibilidad en el funcionamiento de las instituciones.

Lomas de Zamora, al igual que otros distritos que integran el área metropolitana de Buenos Aires, contiene regiones, urbanística y socialmente, diferentes dentro del mismo municipio. Sin embargo, estas preguntas se reiteraban en los ámbitos más disímiles y las formulaban personas de desigual nivel educativo, género y condición social.

El ensayo pondrá énfasis en el análisis del comportamiento del sistema de control en el período comprendido entre los años 1997 y 2002, y se intentará advertir en qué medida se practica efectivamente un monitoreo de la gestión pública a los efectos de verificar el proceso de producción de los bienes y servicios en términos de las expectativas populares respecto de la eficiencia, calidad y transparencia requeridas.

En este marco, se analizará el funcionamiento de los sistemas que componen la administración financiera municipal, cuáles son los principales obstáculos para el logro de los resultados esperados por los vecinos y si los mismos están en condiciones de evaluar efectivamente las conductas asumidas por los gobernantes.

El trabajo se ordena de la siguiente forma:

En el Capítulo I se presentan las características principales del distrito con relación a su historia, la geografía y su población y se describen algunos de los factores del contexto que repercuten directamente en el desempeño municipal.

En el Capítulo II se analiza la situación económico - financiera municipal así como las principales variables que componen su administración y las restricciones que éstas comportan para conducir eficazmente las responsabilidades del gobierno.

Al respecto se toma como referencia el período 1997-2002. En éste, se remarcan los déficit anuales que se repiten año tras año, las dificultades en su financiamiento, la inexistencia de una cultura presupuestaria, la falta de una política de ingresos que tienda a la equidad y la transparencia, la carencia de un sistema de información que facilite una administración honesta y efectiva, y la falta de políticas sistemáticas de mejora de los recursos humanos.

En el Capítulo III se particulariza el análisis sobre el control municipal, poniendo el acento en las debilidades conceptuales del sistema en el sentido de que predominan los aspectos formales por sobre la consideración de los resultados de la gestión.

Se resalta la trascendencia que debe tener en la agenda de gobierno la lucha contra la corrupción como requisito para recuperar la confianza ciudadana en la política.

Asimismo, se realiza una descripción de la reforma del estado implementada en el orden nacional y los enfoques teóricos subyacentes en la instrumentación de la misma. Se particulariza en el sistema de control, y en tal sentido, se enumeran sus distintos tipos y se exponen las características que poseen los modelos de entidades de fiscalización en el ámbito internacional tomados como referencia para el diseño institucional de los sistemas de control de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente.

En este marco, se describe el funcionamiento del control externo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, y el órgano de control interno, la Contaduría Municipal.

Por último, se resaltan experiencias valiosas de participación ciudadana que se han registrado en el distrito y han operado como instancias de control eficientes y que merecen ser incorporadas como prácticas institucionalizadas destinadas a perfeccionar la democracia en el ámbito local.

En el Capítulo IV, se describen algunas propuestas de reforma del sistema de control de la municipalidad que se presentaron en el Concejo Deliberante y que actualmente se evalúan como forma de incrementar su efectividad.

En el Capítulo V, a modo de conclusión se bosquejan algunos lineamientos de política para la transformación del sistema de control de la gestión con el objeto de mejorar la calidad institucional como insumo básico para mejorar las condiciones de vida del pueblo.

CAPÍTULO I

Características Principales del Partido de Lomas de Zamora

El Partido¹

Lomas de Zamora es uno de los 24 partidos integrantes del Área Metropolitana de Buenos Aires. Se registra en este caso, lo afirmado por Pedro Pérez, en el sentido de que "los procesos metropolitanos generan un territorio diferenciado (social, económica y urbanamente) que ocupa distintas unidades político territoriales."

Está situada al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es uno de los Partidos del Conurbano Bonaerense, a una distancia del área central de 15 km. por Ferrocarril y 19 km por ruta.

Limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes y Lanús.

Su superficie es de 8.900 ha., equivalente al 2,4 % de la extensión de los partidos que configuran el Gran Buenos Aires.

Comprende las localidades de Lomas de Zamora, Banfield, Temperley, Llavallol, Turdera, Fiorito, Ingeniero Budge, Villa Centenario y Villa Albertina.

El ferrocarril TMR, Transporte Metropolitano Roca, une el Partido de Lomas con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo en sus límites las estaciones de Banfield, Temperley, Hospital Español, Turdera, Llavallol y Apeadero Km. 34.

Las características topográficas especiales fueron las que dieron origen al nombre Lomas de Zamora.

En el territorio correspondiente al actual partido, se distinguen dos áreas geográficas claramente diferenciadas: la primera es parte del valle del Riachuelo o río de La Matanza, que cubre casi la tercera parte del territorio comunal, la segunda está integrada por las lomadas o las tierras altas, con una decena de pequeñas colinas que alcanzan altitudes que van desde los 12 a los 24 metros. Esto último se registra en Turdera, considerada la zona más alta del partido.

Entre las lomas corren varios arroyos que desdibujan sus cauces al alcanzar la zona de los bañados: arroyos del Rey, Unamuno, Galíndez y Las Perdices.

Los bañados existentes, por tener a la formación de las aguadas como la laguna de Santa Catalina, fueron hasta el siglo pasado, lugar de pastoreo de ganados, especialmente vacunos y de caballares, en tanto las lomas, por ser más fértiles, se destinaban a la actividad agrícola.

¹ Redacción propia en base al trabajo realizado por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad. Información adicional se puede encontrar en <<http://www.lomasdezamora.gov.ar>>.

En 1860, ante las gestiones de los propietarios de las lomas, las autoridades provinciales aprueban la creación de un pueblo en el lugar. Al año siguiente se le da autonomía al resolverse la creación del partido, cuyo primer nombre fue La Paz, al igual que el incipiente pueblo, y al que el censo de 1869 adjudicó 1.723 habitantes.

Su crecimiento poblacional fue muy rápido, en 1895 tenía 17.232 habitantes. En 1910 cambió su denominación por el actual nombre, a la vez que el pueblo era considerado ciudad, dado su progreso y el crecimiento de su población. En 1914 había alcanzado los 59.874 habitantes.

El crecimiento de la población fue más pausado en las tres décadas siguientes, llegando a 128.362 personas en 1947.

Tomó nuevo impulso hasta alcanzar 272.116 habitantes (1960) y 410.806 una década más tarde. Entre 1970 y 1980, Lomas tuvo un crecimiento menor, aunque superior al del Gran Buenos Aires en su conjunto, alcanzando una población de 509.302 habitantes.

En su análisis sobre el plan de erradicación de villas de la Capital Federal desarrollado por el gobierno de la dictadura militar, Oszlak (1982) refiere a un informe del Equipo Pastoral de la Iglesia Católica del año 1980 que afirma que "...la inmensa mayoría de los 123.000 desalojados ha ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires llevándose consigo su ilegalidad y su miseria ... con el agravante de que los municipios no disponen de la infraestructura necesaria para asimilar estos contingentes de población" y calcula que Lomas de Zamora captó el 9,6 % de las personas expulsadas de la ciudad, y se ubicaron en las zonas más bajas del distrito.

El censo nacional de Población de 2001 mostró un crecimiento moderado respecto de los 574.330 habitantes registrados en el año 1991, y en este sentido arrojó las siguientes cifras:

LOCALIDADES	TOTAL POBLACION	DENSIDAD hab./ha	SUPERFICIE ha
BANFIELD	223,898	78,5	2,852
LLAVALLOL	41,463	36,69	1,130
LOMAS DE ZAMORA	111,897	55,89	2,002
TEMPERLEY	111,66	70,22	1,590
TURDERA	139,786	48,6	0,210
VILLA CENTENARIO	49,737	87,41	0,569
VILLA FIORITO	42,904	78,43	0,547
TOTALES	591,345	66,44	8,900

Fuente: Censo Nacional de Población, hogares y Viviendas 2001.

En el mismo, se advierte que el crecimiento fue del 3 %. No obstante, en la década del 90, se visualizó la aparición de numerosos asentamientos en terrenos fiscales cuyos habitantes emigraron a Lomas de Zamora, principalmente, desde países limítrofes.

La característica principal de estos asentamientos es la nula infraestructura básica existente.

La mayoría de ellos se encuentran asentados sobre los rellenos de la laguna de Santa Catalina, por lo que son inundables, lo que repercute directamente sobre las condiciones de salubridad e instalan la situación de emergencia como una cuestión permanente. Asimismo, hay importantes déficit en materia de documentación teniendo en cuenta el alto porcentaje de extranjeros provenientes de países limítrofes, lo que obstaculiza su incorporación al trabajo formal y la de sus hijos a la educación, lo que refuerza la potencialidad del conflicto social.

No hay una evaluación cuantitativa de las personas que viven en esta condición, sólo una estimación que señala que la cantidad de habitantes del partido hacia mediados de la primera década del siglo se acerca al millón de personas.

La descripción de la geografía del partido es absolutamente pertinente como introducción al estudio de la administración financiera municipal en el sentido de que las diferencias explicitadas se corresponden con el plano económico y configuran la presencia de "dos municipios" con características y demandas muy disímiles, situación que no puede ser soslayada por el gobierno comunal a la hora de la construcción de su agenda de intervención.

CAPÍTULO II

La Administración Económico Financiera Municipal

En el presente capítulo, analizaremos distintos aspectos que conforman la gestión municipal en sus dimensiones económicas y financieras y, además, se procede a identificar características vinculadas al estilo de gerencia local que, según esta visión, tuvieron una influencia determinante en los resultados de la administración en su conjunto.

La Administración Financiera Municipal, a la que se hace referencia, puede ser definida en forma amplia como

“el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible.” (Makón, 2000)

En este sentido, se exploran

- Los Resultados Negativos y su Financiamiento.
- El Estilo Gerencial.
- El Presupuesto Municipal
- Los Ingresos Municipales
- Los Recursos Humanos.
- El Sistema de Información Municipal

En primera instancia, es preciso observar que el crecimiento de las actividades, consecuencia de las descentralizaciones hacia el nivel municipal de servicios que con anterioridad eran responsabilidad de la Nación y de la Provincia y las crecientes demandas sociales, provocaron el incremento de las demandas de bienes y servicios hacia la Comuna.

La profundidad de la crisis excede las posibilidades y competencias locales para enfrentarla, tal como lo señala Cormick (1997) en el sentido de que

“el municipio se ha transformado en objeto de demandas que no se corresponden con las competencias que le asignan la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal, ni tampoco con la misma tradición de gestión municipal. Un ejemplo lo constituye el tema del empleo y el más amplio de la promoción de la producción.”

Asimismo, Pérez (2001) enumera una serie de cuestiones irresueltas que afectan al conjunto del área metropolitana y trascienden las posibilidades de ser abordadas por una unidad política (municipio) en forma unilateral.

Entre ellas, se pueden citar:

- a) *Expansión urbana metropolitana “ilimitada”*: expansión de las ciudades con una inadecuada utilización del suelo y de la infraestructura, la producción de una ciudad poco integrada y el predominio de relaciones sociales fragmentadas.
- b) *Desigualdades en la calidad urbana y exclusión social.*

- c) *Distribución no equitativa de los recursos financieros.*
- d) *Existencia de transferencias implícitas entre los gobiernos locales metropolitanos (municipios que prestan servicios públicos a población residente en otros municipios).*
- e) *Falta de ejercicio democrático que legitime las decisiones afectan el nivel metropolitano.* Las cuestiones metropolitanas, o no son atendidas gubernamentalmente, o bien están a cargo de los niveles provincial o federal que toman decisiones sin ninguna responsabilidad directa (accountability) respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real.
- f) *Desconocimiento de la unidad urbana de gobierno y gestión (las ciudades metropolitanas tienden a conformarse de manera fragmentada).*
- g) *Tendencias a la exclusión social:* como corolario de lo señalado, la acumulación de estas cuestiones posibilitan la existencia de procesos de exclusión social con un correlato territorial.

En este contexto, la brecha oferta - demanda de bienes y servicios se explica centralmente por la escasez de recursos, que pone al municipio en *"un círculo que lo atenaza entre la incapacidad de encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas"* (Cormick, 1997).

No obstante, no es menos cierto que la manera tradicional de entender el gobierno y la gerencia pública impactan negativamente en la forma en que se resuelve el dilema planteado. Tanto es así, que recursos excepcionales financiaron exclusivamente actividades burocráticas sin que tuvieran impacto en la efectividad organizacional en términos de contribución a la mejora de las condiciones de vida de los vecinos.

Los Resultados Negativos y su Financiamiento

Los ejercicios anuales de la Municipalidad de Lomas de Zamora considerados fueron deficitarios acumulando 61 millones de pesos (aprox.) en el período 1997-2002. (cuadro 1)

La performance negativa de las finanzas en el quinquenio tuvo menos que ver con el ensanchamiento de la oferta de bienes y servicios que con el vertiginoso incremento de la planta de personal vinculado al clientelismo político, la creación de agencias como mecanismo para resolver divergencias políticas en el partido / coalición de gobierno, el crecimiento de gastos improductivos y los costos derivados de la corrupción sumados a la caída de los ingresos relacionados con la depresión económica.

La persistencia de los resultados negativos anuales nos lleva a considerar que no se trata de un hecho circunstancial, sino que se ha transformado en un fenómeno de carácter estructural.²

Cuadro 1 (miles de pesos)

AÑO	INGRESOS	GASTOS	DEFICIT
Acum. 1996			-2.032
1997	100.372	104.333	-3.961
1998	101.648	111.798	-10.150
1999	98.780	118.765	-19.985
2000	99.516	115.326	-15.810
2001	98.164	105.311	-7.147
2002	90.861	92.980	-2.119
TOTAL	588.341	648.513	-61.204

FUENTE: Contaduría Municipal de Lomas de Zamora

La privatización de los servicios públicos sumados a la magnitud de gastos en personal provoca la inflexibilidad a la baja de los gastos corrientes y, si a ello incorporamos la tendencia decreciente a la percepción de ingresos, nos marca un laberinto sin salida si no se afronta la transformación de los patrones clave de gestión.

El Gobierno Provincial, en los 8 años de la gestión de Eduardo Duhalde, tuvo una política de auxilio permanente con respecto a la Municipalidad de Lomas de Zamora.

Este apoyo se manifestó de distintas formas:

- a) Otorgamiento de préstamos del Banco de la Provincia de Buenos Aires para financiar los déficits anuales.
- b) Provincialización del Hospital Gandulfo.
- c) Subsidios permanentes al Sistema de Atención Primaria de la Salud.
- d) Trato privilegiado en el otorgamiento de planes de empleo.
- e) Financiamiento provincial de prácticamente la totalidad de los planes de asistencia social del municipio.
- f) Financiamiento del mantenimiento de la infraestructura del distrito, y de obras públicas financiadas por el presupuesto provincial y por el fondo del conurbano.

En este sentido, se verifica lo afirmado por Cormick (1997) en cuanto a que

“la transferencia de recursos extraordinarios, la realización de obras públicas provinciales en un distrito determinado o la obtención del aval para un crédito surgen de negociaciones eminentemente políticas que

² A partir del año 2002 con la asunción a la presidencia del Dr. Duhalde y a la intendencia de una coalición política dominada por el PJ, se reanuda el apoyo financiero a la municipalidad. Asimismo, con la recuperación de la economía a partir del 2003, se incrementan tanto la recaudación propia como los montos de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires lo que permite a la gestión municipal equilibrar la situación financiera. No obstante, se mantiene lo afirmado en el documento respecto de las características regresivas del gasto.

exigen subordinaciones, contraprestaciones, etc., que no suelen quedar registradas en los documentos formales”.

Cabe destacar que, a pesar del fuerte apoyo a la gestión del municipio por parte de la provincia, que resulta difícil cuantificar, se multiplicaban los reclamos vecinales que señalaban la presencia de serios problemas de gestión en la producción de bienes y servicios. Asimismo, ese clima de descontento vecinal se completaba con serias dificultades en las relaciones internas entre la administración y el sindicato de empleados municipales.

Resulta ilustrativo de esa situación, el hecho de que la oposición ganó las elecciones distritales por primera vez desde la restauración democrática a pesar de ser el distrito del Gobernador, del Ministro de Obras Públicas, Secretarios y Subsecretarios provinciales, Presidentes de las Cámaras de Diputados de la Provincia, Osvaldo Mércuri, y de la Nación, Alberto Pierri.³ El distrito contaba además con representantes en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Provincia de Buenos Aires.

A partir del año 1999 la política sufrió un cambio de 180 grados. El estado de crisis de la economía provincial y el cambio de color político de la administración local motivó que las trabas para el acceso al crédito destinado al financiamiento de los resultados negativos se agudizaran a partir del último trimestre del año 1999, quedando al desnudo las limitaciones del modelo de gestión municipal imperante.

A ese momento, la deuda acumulada por la municipalidad acumulaba más de 60 millones de pesos.⁴ Los acreedores principales eran el Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco de la Nación Argentina y los proveedores de la comuna, principalmente la empresa recolectora de residuos.

La deuda acumulada, conjuntamente con el incremento de los costos financieros derivados de la misma, las demandas vecinales por obras y servicios hacia el nuevo gobierno, la falta de auxilio externo y la imposibilidad de acrecentar en forma sustancial los ingresos en un contexto nacional de recesión económica, constituyeron condicionamientos que afectaron, desde el inicio, la marcha del gobierno municipal que asumió el 10 de diciembre de 1999.

La caída del gobierno local de la Alianza, luego del resultado electoral del año 2001, y el ascenso de Eduardo Duhalde a la presidencia, posibilitó que el nuevo gobierno municipal (una coalición que tuvo como eje al Partido Justicialista) recibiera un importante auxilio financiero a través de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que sirvió para solventar fundamentalmente los sueldos del personal.

³ El Diputado Nacional Alberto Pierri vivía en Lomas de Zamora a pesar de tener su base política en el Partido de La Matanza.

⁴ El registro de endeudamiento municipal ley N° 12.462 acumulaba deudas municipales que excedían los \$ 50 M. A esa suma es necesario adosarle una serie de deudas con los proveedores municipales no siendo posible establecerse con precisión su monto pero se estima que el total acumula los \$ 60 M.

Este apoyo externo, al igual que en el período de las administraciones provinciales de Cafiero y Duhalde, refuerza el concepto de que el crecimiento de los ingresos es una condición necesaria pero no suficiente para que el municipio esté en condiciones de afrontar las responsabilidades que le son propias.

El Estilo de Gestión

La lógica política predominante estuvo más emparentada con el clientelismo que con el mejoramiento de la eficacia de la gestión y la búsqueda de nuevas formas de articulación de lo estatal, lo privado y lo público no estatal.

El hecho de la existencia de un proyecto presidencial como el del Dr. Eduardo Duhalde marcó las prioridades políticas del Partido Justicialista local en el sentido de que la conducción de la intendencia local perdió importancia relativa para el grupo político a cargo del municipio puesto que al mismo tiempo tenía la máxima responsabilidad al frente del gobierno provincial, cámaras legislativas y/o en algunas áreas en el orden nacional.

El gobierno electo en 1999, de signo político alternativo al gobernante desde 1983, inició su administración con la expectativa popular de producir un quiebre y generar cambios en los comportamientos políticos y de gestión tradicionales.

El incremento de la producción de bienes y servicios en la primera etapa de gobierno, fruto de una política de austeridad y una mejora en la asignación de los recursos, le permitió acumular capital político y reconocimiento social en el corto plazo, pero su falta de voluntad y/o su incapacidad para transformar el paradigma gerencial hizo que desaprovechara una oportunidad histórica de cambiar estructuralmente la administración.

En este sentido, ha expresado Oscar Oszlak (1997),

"El rediseño del estado surge no solamente como una exigencia para una gestión eficiente sino también como un medio de relegitimación social y política del mismo".

Esta limitación ideológica que no ponderó adecuadamente la necesidad de transformar la gerencia pública hizo que el gobierno se concentrara paulatinamente en actividades medio o logísticas⁵ y privilegie las luchas intestinas en el seno de la coalición gobernante en lugar de dar batalla por el proyecto de cambio que apoyó la población.

El incremento del gasto político en el segundo año de gobierno, destinado a consolidar una estructura política tradicional por parte del partido del intendente, puso en crisis el delicado equilibrio fiscal obtenido en el año 2000, y generó un déficit en las cuentas, que no permitió cumplir, en las

⁵ Motta hace referencia a una "patología" típica de las organizaciones públicas denominada *procesalismo*, que implica "un distanciamiento gradual de los objetivos organizacionales, sucediendo un énfasis creciente en las reglas, normas y tradiciones internas. MOTTA, Paulo Roberto (1984): "Administración Pública: bases sustantivas para su reforma e implementación" en Bernardo KLIKSBURG, La Reforma de la Administración Pública en América Latina. INAP, Madrid, España

fechas estipuladas, con los compromisos con los proveedores y con el pago de los sueldos en el segundo semestre del año 2001, en plena campaña electoral.

En este último caso, el sindicato de empleados municipales, alineado frontalmente con el partido de oposición, agitó el conflicto y prácticamente obstaculizó el funcionamiento de la organización municipal, aún de los sectores destinados a la recaudación de tributos.

Esta crisis de la política no fue debidamente procesada por la dirigencia política en general, pero particularmente afectó a la nueva coalición gobernante.

Las elecciones del 2001 pusieron fin a esas esperanzas de cambio. En el año 2002, la característica principal del gobierno en Lomas de Zamora ha sido la inestabilidad.

La hegemonía del partido de oposición en el Concejo Deliberante, derivado de un sistema electoral que sobrevalúa la representación de las mayorías y perjudica notoriamente a las minorías, determinó que el Partido Justicialista obtenga la mayor cantidad de concejales con la menor cantidad de votos obtenida desde 1983. Por otra parte, algunos Concejales que ingresaron representando al FREPASO, de origen justicialista, regresaron a su partido de origen, controlando de esta manera, los dos tercios del cuerpo.

A partir de ese momento, se sucedieron 5 intendentes, fruto de distintas coaliciones políticas circunstanciales.

Esta inestabilidad política tuvo como contracara la profundización de las dificultades que se remarcan a largo del presente trabajo.

El Presupuesto Municipal

“Los presupuestos son instrumentos de gobierno. En ellos, se debe expresar las finalidades, los cursos de acción elegidos entre opciones para lograrlos (los programas y sus subdivisiones) y sus metas genéricas y específicas. (...) La jerarquización de prioridades políticas, definidas en el proceso de formulación, determina y condiciona la asignación de recursos financieros que se prevén recaudar o de recursos no financieros que se pueden disponer, ambos, para los diferentes programas.” (Le Pera, 1997)

En el ejercicio de la administración, los presupuestos municipales anuales se relacionan más con el modelo de autorizaciones para gastar que una programación de las acciones del gobierno destinada a mejorar la eficiencia y la eficacia de gestión mediante la determinación de objetivos, metas a alcanzar y logros a concretar en el transcurso del año.

La ley 11582/94 transformó legalmente la metodología para la preparación del presupuesto, siendo obligatoria la utilización del presupuestación por programas.

La técnica del presupuesto por programas es

"(...) un instrumento idóneo para permitir vincular las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario, ya que posibilita que se expresen los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas al vincular insumos con productos, distinguiendo, a su vez, entre éstos últimos, productos terminales e intermedios; por lo tanto, permite la medición ex-ante y ex-post de la eficiencia y eficacia de la gestión pública."
(Makón, 2000)

El municipio la aplica desde el año 1995, siguiendo estrictamente el modelo diseñado por el Tribunal de Cuentas.⁶

En este marco, los objetivos exteriorizados al instalar esta técnica fueron la construcción de una cultura presupuestaria coherente con las expectativas de establecer una visión productiva del estado, la medición del desempeño público, la transparencia de los objetivos, metas y recursos destinados para su obtención, la difusión de una cultura basada en la conciencia de los costos y en el valor de los recursos públicos.

En su puesta en práctica, salvo su presentación, no modificó esencialmente las conductas para su confección, ni el significado para el conjunto de la organización.

En este sentido, no se ha vislumbrado una propensión de las administraciones municipales que han ejercido el gobierno desde aquel momento, de compartir con los ciudadanos información sobre la eficiencia y efectividad con que se utilizaron los recursos públicos, mas bien todo lo contrario, se ha tratado de opacar las asignaciones a los efectos de disimular la inadecuada estructura del gasto.

Schivndt, (1995:53) advierte que

"(...) por la indeterminación de programas identificatorios de la producción de bienes y/o de la prestación de servicios, no existen sistemas que evalúen eficiencia (costo de la prestación de servicios) como tampoco controles de ejecución que establezcan el cumplimiento o incumplimiento de las metas fijadas como objetivos en los presupuestos anuales. Esto trae como consecuencia, graves ineficiencias e improductividad generalizada del gasto público municipal."

El ejemplo más evidente de esta afirmación es que no se explicitan las metas físicas para cada uno de los programas y los ítem "administración sin discriminar" del presupuesto tiene una incidencia del 64 % en el período considerado, tal como lo muestra el cuadro 2⁷

⁶ Reglamentada por Resolución del 22 de marzo de 1995 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

⁷ Se tomó el presupuesto del Departamento Ejecutivo solamente, pero tanto en los organismos descentralizados como en el Concejo Deliberante se mantiene la misma proporción.

Cuadro 2 (en miles de pesos)

CONCEPTO	EJERCICIO						TOTAL 1997-2002
	1997	1998	1999	2000*	2001	2002	
TOT PRESUP SIN DISCRIMINAR	52.703	63.079	75.909	75.909	79.244	65.576	412.420
TOT PRESUP DEPTO EJECUTIVO	93.061	101.643	114.700	114.700	118.332	98.742	641.177
% PRES. S/DISC / PRES. TOT	57%	62%	66%	66%	67%	66%	64%

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

Otra de las características que posee el presupuesto municipal es su extrema rigidez, dado que los gastos fijos y semifijos acumulan el 97 % del presupuesto. Entre ellos se cuentan los gastos en personal, los bienes relacionados con la prestación de servicios privatizados (básicamente, higiene urbana e alumbrado público), gastos de funcionamiento mínimos y la amortización e intereses de la deuda, sumados al presupuesto del Honorable Concejo Deliberante y los Organismos Descentralizados (Instituto Municipal de Deportes e Instituto Municipal de la Producción, el Empleo y el Comercio Exterior). (Cuadro 3)

Cuadro 3 PRESUPUESTO MUNICIPAL AÑOS 1997 - 2002
Clasificación del Gasto por su Carácter Económico

CONCEPTO	EJERCICIO						% promedio
	1997	1998	1999	2000 ⁸	2001	2002	
EROG. CORRIENTES	85.521	90.032	101.678	101.678	103.289	82.564	85,11%
FUNCIONAMIENTO	82.673	88.057	99.243	99.243	95.852	79.542	82,07%
PERSONAL	37.073	41.323	54.616	54.616	55.703	46.894	43,74%
BIENES Y SERVICIOS	45.600	46.734	44.627	44.627	40.149	32.648	38,34%
INT. Y GS DE LA DEUDA	1.917	1.195	1.620	1.620	2.242	2.826	1,72%
TRANSF. CORRIENTES	931	780	816	816	394	196	0,59%
EROG. DE CAPITAL	7.525	11.594	12.972	12.972	15.038	11.149	10,74%
INVERSION FISICA	1.559	1.796	3.843	3.843	7.785	2.333	3,19%
INVERSION FINANCIERA	1.125	2.558	2.228	2.228	1.202	835	1,53%
AMORTIZACION DEUDA	4.856	7.258	6.951	6.951	6.056	7.976	6,04%
TOTAL DEPTO EJECUTIVO	93.061	101.643	114.700	114.700	115.077	96.612	95,81%
EROG. FIGURATIVAS	939	1.177	1.700	1.700	1.470	1.150	1,23%
CONCEJO DELIBERANTE	2.820	3.180	3.600	3.600	3.255	3.180	2,96%
TOTAL PRESUP DE GASTOS	96.820	106.000	120.000	120.000	119.802	100.942	100,00%

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

La inversión física promedio en el período 1995-1999, al igual que en la etapa 1987-1995, no ha superado el 3 %, por lo que

“Las inversiones en obra y bienes de capital se han convertido en la variable de ajuste de los presupuestos municipales, reflejando en

8 Mediante la ordenanza N° 9064 del 17/01/00 se declara la Emergencia Económica, Fiscal y financiera del Municipio que en su artículo 2° dispone la prórroga del presupuesto 1999 (ord.N° 9205) hasta el 30/06/00. Posteriormente mediante las ordenanzas 9656 y 9775 se amplía el plazo de la emergencia hasta el 31 de diciembre del año 2000, razón por la cual, en el mencionado ejercicio no se sancionó una ordenanza de presupuesto.

consecuencia una tendencia a una cada vez menor participación relativa en la composición del gasto municipal.” (SCHIVNDT, 1995:23)

Los conceptos vinculados con Obras Públicas y mantenimiento de infraestructura se realizaron en dicho período con fondos de otras jurisdicciones, ya sea con presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense u otros fondos provenientes del Gobierno Nacional. ⁹

Estos ingresos extraordinarios han disimulado la falta de inversión del municipio en esta materia.

Cuadro 4 Gastos en Personal (en miles de pesos)

AÑO	PLANTA PERMANENTE	CONTRATOS	TOTAL PERSONAL	EJECUCION PRESUP.	% PERS./ TOTAL GASTO
1997	41.788	11.800	53.588	104.333	51,36%
1998	46.005	13.109	59.114	111.798	52,88%
1999	57.699	9.446	67.146	115.765	58,00%
2000	56.027	8.672	64.699	115.765	55,89%
2001	58.160	8.298	66.459	105.311	63,11%
2002	52.322	4.684	57.006	92.980	61,31%

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

Nota: En el cálculo de los gastos en personal se incluye al concejo deliberante, pero no a los organismos descentralizados IMPTCE e IMDEP.

En este marco, los gastos en personal se han convertido en uno de los factores de mayor incidencia relativa (cuadro 4), y particularmente afectó a este rubro la decisión del pase a planta permanente de casi 1.500 agentes en el año 1998 y luego de la derrota del partido gobernante en las elecciones legislativas de 1997.

La falta de previsión respecto de su financiamiento sumado a que se contrató más personas y, por otra parte, se produjo una caída de los ingresos, generó al cabo de unos meses de su aplicación (año 1999) un escenario de crisis económico- financiera de una magnitud desconocida en el distrito hasta ese momento.

Por otro lado, la práctica presupuestaria ha marcado que los desvíos en los cálculos de los recursos y presupuestos de gastos han sido cada vez mayores en el período estudiado, sin vincularse los recursos a los bienes y servicios ofrecidos a la sociedad ni destinados a transparentar el uso de los fondos. (Cuadro 5)

⁹ El Gobernador Duhalde fue intendente de Lomas de Zamora (83-87) al igual que el Ministro de Obras Públicas de la Provincia Hugo Toledo (87-91). Asimismo, cabe recordar que fruto del acuerdo político Menem – Duhalde, este último renunció a la Vicepresidencia de la Nación y se convirtió en el candidato a gobernador por el oficialismo. Además, se sancionó la ley modificatoria del impuesto a las ganancias, destinando el 10 % a la constitución de un fondo denominado “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense”, que el Gobernador manejó directamente por fuera del control de las instituciones existentes a tal efecto.

Es interesante agregar que el tratamiento del presupuesto en el Concejo Deliberante fue moldeando determinadas rutinas que contribuyeron a la imposibilidad de construir una cultura presupuestaria.

Cuadro 5 (en miles de pesos)

CONCEPTO	EJERCICIO					
	1997	1998	1999	2000*	2001	2002
CALCULO DE RECURSOS	101.189	113.527	116.396	118.706	120.000	100.000
RECAUDACIÓN ANUAL	100.372	101.648	96.530	99.516	98.164	90.861
DIFERENCIA	- 817	-11.879	-19.866	-19.190	-21.836	-9.139
PRESUPUESTO DE GASTOS	96.820	106.000	120.000	120.000	123.057	100.942
EJECUTADO DE GASTOS	104.333	111.798	118.765	115.326	105.311	92.980
DIFERENCIA	7.513	5.798	-1.235	-4.674	-17.746	-7.962

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal.

* No hubo presupuesto anual sancionado tal como se explica en el cuadro 3.

En efecto, en los últimos tres años de administración del justicialismo (1997-1999), el presupuesto de gastos se sobreestimaba para lograr el apoyo del bloque de concejales del oficialismo en el cuerpo deliberativo.¹⁰

A los efectos de cumplir con la demanda legal de mantenimiento del equilibrio presupuestario¹¹ se utilizaba el ítem "uso del crédito" para mostrar una equivalencia entre ingresos y egresos lo que burlaba el espíritu de la norma.

El pretendido equilibrio era en realidad el ocultamiento de las restricciones para recaudar los montos que se pretendía gastar mediante la previsión del uso de la herramienta del crédito público para financiar los gastos corrientes.

La ejecución en los ejercicios 1996 a 1998 mostró que los gastos confirmaron las previsiones presupuestarias, pero los ingresos se estancaron, o peor aún, disminuyeron, conformándose una situación de resultados negativos cada vez más amplios y que se financiaron con el apoyo político del Banco de la Provincia de Buenos Aires tal como ya se ha señalado.

La "explosión" de las finanzas municipales se dio en 1999, cuando las finanzas provinciales afrontaron una situación de crisis y no se auxilió a la comuna, que ingresó en una virtual cesación de pagos, con la imposibilidad de abonar los sueldos al personal, de afrontar las crecientes deudas con los

¹⁰ Cada uno de los concejales del oficialismo mostraba en la sesión en que se trataba el presupuesto, una obra o conquista que podían mostrar en su zona de influencia política, independientemente que dicha promesa se concretara o no en el transcurso del ejercicio.

¹¹ El artículo 31 de la L.O.M. (modif. Introducida por la Ley provincial N° 12.396) determina que "La formulación y aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos para su financiamiento. Todo desvío en la ejecución del presupuesto requerirá la justificación pertinente ante el Organismo Competente del Poder Ejecutivo Provincial el que deberá expedirse de conformidad al procedimiento que establezca la reglamentación."

proveedores, incluida la empresa a cargo del servicio de higiene urbana, y de cumplir con los compromisos derivados de la deuda.

Como corolario de lo descrito en este plano, podemos afirmar que la instalación de una cultura presupuestaria es central como eje de una gerencia de las políticas estatales de manera integrada en lo concerniente a la dimensión temporal, es decir, incorpora al presente (gestión), la dimensión pasado (control) y futuro (planificación) como insumos para la toma de decisiones. (Oszlak, 2004)

En este marco, la imposibilidad del control inhibe las ventajas que su ejercicio conlleva, tales como la verificación del cumplimiento de los objetivos, y si se realiza en grados satisfactorios de eficacia y eficiencia, además de contribuir a la transparencia del sistema administrativo como medio para prevenir maniobras corruptas.

Los Ingresos Municipales

El colapso institucional mencionado en el punto anterior tiene una correlación robusta con la imposibilidad de acrecentar, o al menos mantener, los montos históricos de ingresos para sustentar los gastos corrientes.

Al respecto, es necesario puntualizar la composición de los ingresos como forma de analizar las opciones de crecimiento necesarias para afrontar los crecientes gastos.

Como se vislumbra en el cuadro 3, las dos terceras partes de los ingresos recaudados en el período analizado estuvieron a cargo de la municipalidad y el tercio restante se originó en concepto de aportes de otras jurisdicciones, básicamente coparticipación provincial la Ley 10.559 y otros fondos coparticipables como Ley 11.018 de Bingos, Casinos e Hipódromos, Participación EDESUR, etc.

En cuanto a los Recursos Propios de la Comuna, tal como se expone mediante el cuadro 6, las tres cuartas partes se sustentan en dos tasas: la tasa por Servicios Generales (52 %) y la tasa de Salud, Seguridad e +Higiene (23%), mientras que el 25 % restante se recauda mediante las otras 18 tasas vigentes.

Cuadro 6

TASA	MONTO RECAUDACION	%/TOTAL	%/ RECURSOS PROPIOS
Tasa por Servicios Generales	30.732.927,17		51,41%
Tasa de Salud, Seguridad e Higiene	13.571.434,68		22,70%
Otras 18 Tasas	15.474.427,14		25,89%
TRIBUTOS MUNICIPALES	59.778.788,99	64,82%	100,00%
OTRAS JURISDICCIONES	32.437.002,34	35,18%	
TOTAL DE INGRESOS	92.215.791,33	100,00%	

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

A pesar de las deficiencias en términos de administración respecto de la Tasa por Servicios Generales, conocida popularmente como alumbrado, barrido y limpieza (ABL), se registraba un alto índice de cumplimiento.

Tal como se describe en el cuadro 7, el índice de cumplimiento es del 62 % promedio en términos del monto de contribución, y el 47 % si tenemos en cuenta el número de contribuyentes.

Esta diferencia se explica por la brecha relacionada con la distribución geográfica que guarda correlación con la capacidad contributiva, dado que en las zonas residenciales del distrito, de alta gravitación en la suma total recaudada, la tasa de contribución promedio está en el orden del 75 % y en las zonas más alejadas, que coinciden con las de menor desarrollo económico, alcanza un piso del 7% de cumplimiento.

Cuadro 7 (en miles de pesos)

AÑO	EMITIDO (1)		PAGADO (2)		% (2) / (1)	
	CONT	MONTO	CONT	MONTO	CONT	MONTO
CUOTA 01-1999	162.657	6.948	68.370	4.533	42%	65%
CUOTA 01-2000	163.586	7.295	84.486	4.226	52%	58%

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

Entre las carencias importantes que exhibe la organización en materia de recaudación puede señalarse la falta de un aprovechamiento inteligente de la información, dado que la misma permite enfatizar el control sobre los contribuyentes de mayor capacidad contributiva, y en consecuencia, abona la selectividad del accionar, es decir, aprovechar mejor los recursos monitoreando sólo aquellos casos que reporten interés fiscal.

En el acápite que se describe el funcionamiento del sistema de información municipal se amplía la descripción acerca de las restricciones existentes para generar ingresos con la eficacia requerida.

En este sentido vale destacar que el municipio no cuenta con información actualizada. Los catastros pueden ser de hasta 60 años, los datos están en cartulinas o se perdieron y además, no es posible ponderar los ingresos futuros porque no se conoce cuánto es lo que deben pagar los contribuyentes.

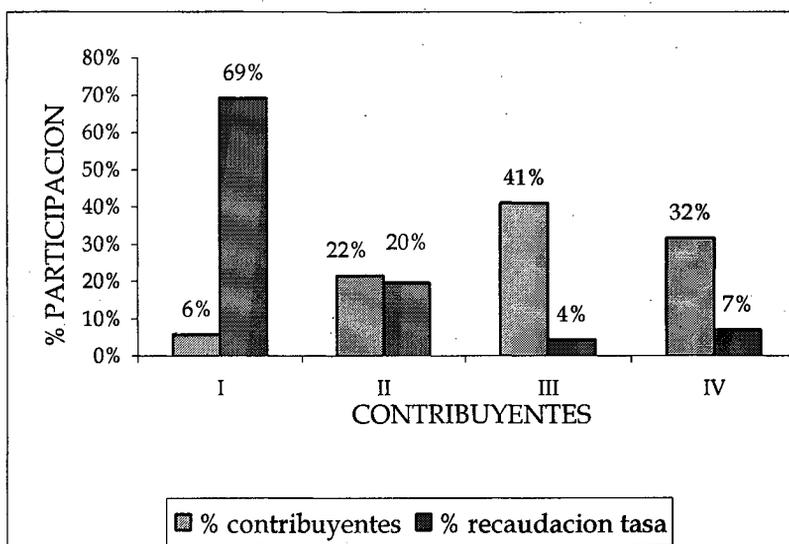
Al cierre del período bajo análisis, se encontraba en etapa de implementación un convenio con la empresa EDESUR, a través del cual se intenta recaudar la parte correspondiente al alumbrado público, incluido como un concepto adicional en las facturas del servicio de electricidad domiciliarias.

Mediante esta herramienta, se dispondría de una capacidad de presión mayor sobre los contribuyentes para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, al menos en una parte de la tasa principal. No obstante, no se soluciona el problema principal vinculado a la información sobre los contribuyentes, ni el relacionado a las cuestiones de equidad y transparencia del sistema, además del costo adicional de administración tributaria que origina el convenio aludido.

Con respecto a la Tasa de Seguridad e Higiene, aporta al municipio alrededor del 25 % de la recaudación propia acreditando ingresos de 15 millones anuales promedio en el periodo bajo análisis.

A título de ejemplo, en el Gráfico 1 se describen las principales características de la administración de este tributo. En el mismo se toma como base una cuota bimestral promedio del año 2000 (se ha analizado otras cuotas de otros ejercicios, manteniéndose las proporcionalidades aquí expuestas) y analizan la participación relativa de cada una de las categorías de contribuyentes respecto de la recaudación total del tributo (Grandes Contribuyentes I, Medianos Contribuyentes II, Régimen Simplificado III y Valorizados Mínimos IV).

Gráfico 1 Tasa de Seguridad e Higiene por Categorías de Contribuyentes



FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

En dicha cuota, la emisión se calculó en \$ 3.395.167,10, ingresando la suma de \$ 2.234.406,37, o sea, el 65,81 %.

Asimismo, se puede observar que el 28% de los contribuyentes aportan el 89 % de lo recaudado en concepto del total de la tasa.

Si por el otro lado consideramos que las casi tres cuartas partes de los contribuyentes reporta sólo el 11 % de los ingresos por este concepto, la conclusión parece ser concluyente en el sentido de que resulta conveniente simplificar la administración de la tasa del grueso de los contribuyentes y concentrar el poder de fiscalización en el segmento de mayor capacidad contributiva.

En el año 2000, luego de muchos esfuerzos pudo realizarse una reforma parcial de la ordenanza fiscal - impositiva en la que se modificó el régimen simplificado de contribución incorporando montos fijos de tasa para comercios cuyos ingresos estuvieran comprendidos dentro de las franjas menores a \$ 144.000 y \$ 288.000. Estos montos fijos resultaban para dichos contribuyentes una disminución de la tasa del 60 al 100% de las obligaciones respecto a lo abonaban en ese momento. Las estadísticas que pudieron

construirse hasta ese momento indicaban que la tasa de cumplimiento del régimen simplificado existente era del 95 % mientras que los contribuyentes que pagaban el mínimo eran el 44 % y la franja inferior de los medianos contribuyentes era del 49 %, por lo tanto, constituía una ventaja incorporar a todos estos contribuyentes en un régimen de fácil administración.

Por otro lado, se determinó un porcentaje fijo de contribución sobre las ventas para los hipermercados, dado que el régimen vigente hasta ese momento era complejo y de difícil seguimiento.

Esta reforma parcial hizo que se compensara con el incremento de la tasa a los hipermercados la disminución para el 80 % de los contribuyentes, resultando más sencilla su fiscalización por la simplificación de las normas tributarias, además de incrementar su equidad.

No obstante lo señalado, es insuficiente modernizar, aunque sea parcialmente, las normas sin transformar los otros aspectos vinculados a la administración de ingresos.

En este sentido, a los efectos de concebir un plan de reforma del sistema tributario podemos apuntar los siguientes grupos de variables a considerar:

a) Política Tributaria

Se enmarca en las normas que delimitan sus facultades y que deben procurar simplicidad, claridad, correcta definición con relación a los objetivos de política fiscal y responder a las necesidades de administrabilidad del sistema como condición para su cumplimiento.

b) Organización de la Administración Tributaria

Se refiere a las deficiencias en los distintos aspectos que dificultan su eficacia y eficiencia funcional. Se incluyen los relativos a la estructura administrativa, como los vinculados a los recursos humanos, sistemas de información, los procesos claves y sus procedimientos y los relativos al equipamiento, en especial el informático, entre los más importantes.

c) Control de Ingresos

Si bien puede incluirse entre los conceptos vinculados al punto anterior, lo exponemos por separado atento a la criticidad del tema de la seguridad en la administración de los ingresos, dado que la mínima sospecha que se pose en la misma, afecta en forma determinante la credibilidad sobre todo el sistema e impacta sobre la conducta de los contribuyentes.

d) Ambiente Externo

Se parte del diagnóstico de un ambiente de bajo cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y es necesario lograr un sensible mejoramiento de la cultura tributaria local y especialmente de la aceptación y confianza en la integridad del accionar en este aspecto, a través de la formación y de rendición de cuentas por resultados por parte de la administración.

Más allá de lo mencionado, numerosos han sido los cambios en la política de ingresos a lo largo del período y la característica común que se puede observar es la visión simplista con la que se han abordado.

Las reformas suelen estar fuertemente vinculadas a necesidades de corto plazo, por lo que suelen tomarse decisiones vinculadas al aumento de las tasas y/o la tercerización de los servicios de recaudación, enfatizando en este caso, la importancia de los adelantos en efectivo que las empresas puedan realizar a los efectos de afrontar financieramente la inmediatez, sin ponderar adecuadamente las consecuencias en el largo plazo.

En muchos casos antes que pensar en tercerizar las estructuras de cobro vía privatizaciones hay que preocuparse por repensar la estructura tributaria municipal, en ser transparentes a la hora de usar los fondos recaudados y eso no lo resuelve el sector privado.

Las dificultades de transformar el Sistema Tributario en sintonía con las urgencias de fondos y en el sentido progresista incorporando valores de transparencia y de equidad a todo el sistema se convierte en factor crítico que es imprescindible abordar.

Asimismo, la falta de transparencia de los procesos de control del cumplimiento de las normas pone a todo el sistema frente a la sospecha de corrupción en la administración.

En efecto, una organización burocrática que no ejerce efectivamente el poder de policía, que no controla a las empresas concesionarias de servicios públicos, ni a los actores económicos más fuertes pierde legitimidad frente al conjunto de los ciudadanos y con ello, desestimula su contribución al financiamiento de la actividad estatal.

El Sistema de Información Municipal

Se identifica a la presente como la sociedad de la información con la intención de reconocer la transformación notable que se ha producido en materia de tecnología de las comunicaciones y de la información. Estos cambios impactaron notablemente en la forma de gerenciar las organizaciones.

En este sentido, se está replanteando fuertemente la concepción clásica de los sistemas de información *"pasando de una visión cartesiana hacia una visión radial"*. (Larocca, 1993)

En el primer caso, se operan básicamente bajo dos variables: la división del trabajo, vía la especialización, y la jerarquización por niveles escalafonarios.

En la visión radial, el sistema se instala imaginariamente en el centro neurálgico de la organización, donde se producen los datos de sus operaciones y se distribuyen entre los distintos actores organizativos en función de las necesidades operacionales

En la presente experiencia municipal, se destaca que el funcionamiento de la organización se identifica con el modelo burocrático tradicional (básicamente, con la deformación elefantiásica del mismo, y sin muchas de las cualidades que posee este tipo de diseño) y en este contexto, el sistema de información funciona en forma compatible con la primera de las perspectivas.

Relevado el sector de sistemas, pueden describirse las principales características del ejercicio de su actividad, entre ellas podemos destacar:

- Las limitaciones del proceso de planificación operativa en cuanto a la confección de manuales de procedimientos, designación de responsables de llevar a cabo las tareas o fecha prevista de finalización.
- Las restricciones en términos de equipamiento de computadoras en el ámbito municipal es escaso, y de ellas, muy pocas se encuentran en red, y la misma está saturada.
- La adquisición del software aisladamente denota la ausencia de un plan sostenido de adquisición como la actualización de las versiones existentes.
- La falta de una política integral de recursos humanos tiene una muestra concreta en esta área, dónde se advierte una falta de motivación para volcar su capacidad y conocimiento al servicio de la organización.
- La gestión del sector denota las dificultades de coordinación de los distintos sectores que optimice los procesos de registración y control.
- Se observa una fuerte dependencia de la dirección de informática en las etapas de registro y elaboración de la información lo que provoca la multiplicación de bases de datos creadas ad-hoc e información estadística poco confiable.
- La existencia de bases de datos múltiples de diferente diseño y actualización determina que la información que producen rara vez coincide entre sí.
- El sector desarrolla sus tareas en un espacio insuficiente para un adecuado desenvolvimiento de las actividades.
- La falta de cooperación ínter - áreas y de procedimientos genera compartimentos estancos que inhiben un seguimiento eficiente de las actividades.
- La mayoría de los procesos que se ejecutan son lanzados desde allí creando una dependencia importante de los usuarios, lo que contradice las reglas básicas de Control Interno.

La descripción de las falencias de funcionamiento del sector de informática induce a pensar que concentra un poder desmesurado y que se encuentra sobrepasado con relación a su capacidad de prestar servicios.

En consecuencia, el diseño del sistema de información muestra problemas de congruencia con un proyecto de desarrollo eficiente y con transparencia de la gestión municipal.

Los Recursos Humanos.

La determinación de los recursos humanos necesarios en función de los objetivos gubernamentales se menciona ritualmente cada vez que se enuncian los contenidos de reforma de la organización estatal, cualquiera el nivel de gobierno de que se trate.

El ajuste de los objetivos y metas de gobierno con los recursos en la cantidad y calidad óptimas, en raras ocasiones se puede concretar, dado que

“Lo habitual es que se presente una de las siguientes situaciones, o ambas: 1) los recursos humanos, y el correspondiente gasto en personal, compromete una porción proporcionalmente superior a la asignada a las inversiones en infraestructura y/o a gastos de operación y mantenimiento del aparato institucional; 2) la combinación de recursos humanos empleados no satisface los requerimientos de funcionamiento, por existir un síndrome “sobra-falta” (...) según el cual los perfiles profesionales del personal muestran excesos en ciertas categorías (por lo general de baja calificación) y déficit en otras de mayor exigencia técnica.” (Oszlak, 1999)

No obstante, el elemento clave es la tradición del clientelismo político, que encuentra un excelente caldo de cultivo en un contexto de desempleo e incremento de los niveles de pobreza.

Este hecho explica en parte las causas de la carencia histórica de la municipalidad de políticas sistemáticas destinadas a la mejora de la gestión integral de Recursos Humanos.

Esta afirmación coincide con la perspectiva de Nickson (2002) en el sentido de que

“El empleo no es visto como un insumo requerido en función de incrementar o mejorar la calidad de los servicios para los ciudadanos. Por el contrario, es visto como un resultado en sí mismo, una recompensa por favores realizados o por realizar, por lo que los lazos políticos y familiares representan el factor de mayor influencia al momento de la selección del personal.”

La relación clientelar restringe efectivamente cualquier evaluación significativa de desempeño y también opera en el caso de los ascensos. Las disposiciones legales para la transparencia y rendición de cuentas de los sistemas de personal son raramente cumplidas.

Los criterios de promoción están basados principalmente en la antigüedad en el servicio y en cualidades educativas más que en el desempeño laboral.

Estas deficiencias se expresan en diversas maneras, conformando un sistema de Recursos Humanos que no contribuyen, en la medida de necesario, al logro de los objetivos organizacionales.

Los aspectos más visibles de esta problemática en la experiencia de Lomas de Zamora pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Superpoblación de personal en algunas áreas e insuficiencia en otras.
- b) Baja calificación de los recursos humanos, producto de largos años sin una política clara para el desarrollo y capacitación de los mismos.
- c) Carencia de incentivos que ha generado una tendencia a la disminución constante de la productividad de la mano de obra ocupada.
- d) La situación mencionada en 1) se resolvió con el ingreso indiscriminado de personal para realizar tareas segmentadas y de bajo nivel de valor agregado.
- e) Duplicación de tareas que a su vez genera información duplicada, la que difiere una de otra sin poder determinarse con certeza cual es la correcta.

Por otro lado, también influye lo señalado por Schivndt (1995:22) cuando afirma que

“La incapacidad de gerenciamiento para la prestación por la propia administración obedeció en general a la baja productividad del recurso humano municipal utilizado en su prestación que en la mayoría de las veces obedece a la inflexibilidad, rigidez y sobreprotección de las normas estatutarias del personal de los planteles municipales.”

En síntesis, como señala Cormick (1997), la política de personal no es congruente con los objetivos políticos enunciados de promover el incremento de la gestión pública atento que

“no se jerarquiza su función y no se mejora su capacitación, por lo que, tanto la imagen externa como su propia autoimagen no son de prestigio.”

CAPÍTULO III

El Sistema de Control Municipal y la Lucha contra la Corrupción

En una época en que la sensación de los ciudadanos sobre la existencia de un estado cooptado por los intereses privados es muy alta, la lucha contra la corrupción debe formar parte de las agendas gubernamentales en primer término por los impactos que genera sobre el sistema democrático y sobre la economía.

La corrupción se entiende como *"el abuso de autoridad para conseguir un beneficio privado"* (Banco Mundial, 1997:117) y, evitando profundizar el análisis respecto de las definiciones, podemos señalar que *"existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre las personas y los ideales que está comprometido a servir"* (Klitgaard, 1994:11)

El fenómeno de la corrupción no es tema nuevo sino que, como lo ha señalado el Procurador general de Francia, Pierre Truche,

"es un comportamiento antiguo, hace mucho tiempo ilegal, pero objeto de una práctica tolerada en las altas esferas y por la opinión pública. Hemos entrado actualmente en un periodo en donde este comportamiento, antes tolerado, ya no lo es más." (Lozano y Merino Dinari, 1998:31)

Un estudioso del fenómeno de la corrupción como Robert Klitgaard (1994:85) puntualiza que

"La conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales, y débil responsabilidad ante los mandantes. Vale entonces la siguiente ecuación: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Responsabilidad."

El ex - presidente de Transparencia Internacional, Peter Eigen, agregó que

"la corrupción es una de las mayores causas de la pobreza, a la vez que representa una barrera para combatirla. Ambos flagelos se alimentan mutuamente, atrapando a las poblaciones en el círculo vicioso de la miseria". (Lozano y Merino Dinari, 1998:19)

Finalmente, Bernardo Kliksberg (2004:20) sostiene que

"La idea de que los valores no importan mayormente en la vía económica práctica ha facilitado la instalación de prácticas corruptas que han causado enormes daños. (...) Esta discusión está lejos de ser teórica. Tiene sustanciales efectos prácticos. La ética incide todos los días en la economía."

La respuesta ritual ante cada circunstancia en que se ventiló la concreción de hechos de corrupción a través de la prensa lomense, provincial y/o nacional, fue la implementación de nuevos mecanismos de control, superpuestos con los existentes, sin efectuar una evaluación de la calidad de los vigentes.

El incremento de múltiples iniciativas de control, además de las mencionadas, tiene objetivos cortoplacistas y demagógicos, y contribuye a complejizar las administraciones públicas.

En este sentido, es compatible con la afirmación de Osborne y Gaebler (1992)

*“Al intentar controlarlo prácticamente todo, nos hemos vuelto tan obsesivos con las normas según las cuales han de hacerse las cosas, regulando los procesos y controlando el gasto, que ignoramos los resultados”.*¹²

En efecto, el concepto de responsabilidad en la administración pública está vinculado tradicionalmente a la obligación de rendir cuenta por la correcta utilización del dinero o bienes a cargo de un funcionario público, sin abrir juicio sobre la calidad de los bienes y servicios proporcionados.

En estos tiempos, la responsabilidad de los funcionarios ante los ciudadanos excede la exigencia de responder por la honestidad y legalidad de su gestión, sino que también debe realizar rendición de cuentas del desempeño y los resultados de manera precisa y oportuna.

La evaluación de la gestión gubernamental es una condición ineludible para generar propuestas de transformaciones organizacionales como medio para mejorar la gerencia y renovar procesos que favorecen la concreción de hechos vinculados a la corrupción.

El objetivo de transformar la burocracia no implica introducir acríticamente la tecnología administrativa “más avanzada o moderna”.

Las redes de relaciones familiares y clientelares que componen la cultura organizacional se deben abordar con la mayor rigurosidad, teniendo en cuenta las características propias de la institución con la que se opera.

El pensamiento mágico subyacente en la generalidad del comportamiento de los responsables políticos de los gobiernos, abraza la creencia de que la adopción mecánica de tecnologías que han resultado exitosas en otros contextos, garantiza por sí misma resultados espectaculares en el corto plazo, sin evaluar que de esta manera que

“se puede empeorar los niveles existentes de eficiencia y corrupción, al suponer códigos éticos de conducta y profesionalismo de características muy diferentes.” (Nickson, 2002)

El caso de la creación de la oficina anticorrupción (2000) es un caso paradigmático, como antes lo fue la Dirección de Auditoría Municipal (1996): gran dispositivo publicitario a la hora de anunciar su implementación pero luego no se le asigna presupuesto, ni el apoyo político necesario para su funcionamiento.

En síntesis,

“los mecanismos establecidos para ejercer el control de la actividad estatal presentan serios problemas de naturaleza técnica o de diseño, pero fundamentalmente de naturaleza política. (...), la discusión de los primeros es fundamental para mejorar la calidad del gobierno y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas y estatales. Sin embargo, es crucial enfatizar que todo cambio funcional o institucional es secundario si

¹² Cita de MORA QUIRÓS Mario (2000:180): “Responsabilidad por el control de resultados” en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.

no se produce un cambio en las preferencias y estrategias de la clase política.” (Berensztein, Lerena Ortiz y Peña, 2005)

La transformación del estado en el contexto nacional

La crisis hiperinflacionaria de fines de la década del 80 y principios de los 90, reavivó la discusión acerca de los modos de organización política, económica y social en nuestro país.

Se plantearon nuevas concepciones sobre la relación entre el estado, los mercados y la sociedad civil, y las crisis fiscales recurrentes suscitaron una fuerte debate acerca de la capacidad del estado, y en este sentido, la reducción del déficit se convirtió en un eje central para la puesta en marcha de los programas de reforma, con una fuerte incidencia de los organismos internacionales de crédito en la concepción y financiamiento de las estrategias y políticas.

Se replicó en nuestro país una ola mundial que privilegió una batería de instrumentos entre los que se encontraban la privatización de empresas públicas, la tercerización en la ejecución de actividades y en la prestación de servicios, la desregulación y la descentralización mediante transferencias a las provincias y municipios de responsabilidades directas del gobierno federal.

La Reforma del Estado en América Latina, caracterizado como “pre-burocrático”, patrimonialista y clientelista (Martínez Nogueira, 2004:5), compartió orientaciones, diseños e instrumentos sustentados en concepciones incluidas en lo que se llamó la “nueva gerencia pública” (NGP ó NPM, new public management) con otras regiones del mundo, e involucraron, entre otras, la administración francesa, alemana o el modelo “Westminster” de algunos países anglosajones (Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia).

Esta reforma enfatizaba la necesidad de dar solución a algunos problemas básicos que aquejan a aparatos estatales contruidos sobre el patrón weberiano.

Las transformaciones en el campo de las tecnologías, las condiciones de incertidumbre motivadas por la velocidad y la dimensión de los cambios, la complejización de la actividad estatal por la creciente especificidad de las prestaciones, pusieron de manifiesto sus limitaciones y por tanto, la necesidad de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) consiste en un conjunto de planteos destinados a conciliar los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento del gobierno a través de la incorporación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.

Los principales postulados incluidos en la agenda de reforma por esta corriente plantean:

- *un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o en el proceso para conseguirlos (y por tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión);*
- *una mayor atención al punto de vista de los clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios).*
- *necesidad de clarificar y definir las expectativas en relación con el desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que sus gerentes administran;*
- *necesidad de dar más flexibilidad y autonomía al gerente público, pero también pedir más responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización;*
- *reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando ésta por mecanismos tales como la privatización y los contratos con otros proveedores;*
- *tratamiento de las agencias públicas como depositarias de "contratos" o "acuerdos" con los ministerios u otras jurisdicciones bajo cuya jurisdicción funcionan. (Ospina Bozzi, 2001:2)*

Los sistemas de evaluación de la gestión pública son componentes críticos de la reforma del sector público. Tanto es así, que el propio Consejo Científico del CLAD (1988) identifica como una de las características y objetivos de la reforma gerencial su orientación hacia el control de los resultados.

La transformación del Estado Nacional que se concretó con la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público N° 24.156, incorporó una nueva concepción de la administración financiera pública coherente con este pensamiento.

Se introduce un nuevo modelo de control, que refuerza la trascendencia del control parlamentario, y su diseño institucional se inspiró en el modelo anglosajón, básicamente Canadá.

En esta experiencia, las oficinas de auditoría externa tienen una vinculación estrecha con el Poder Legislativo, y dentro de sus competencias, los exámenes vinculados a verificar los resultados de la gestión ocupan un lugar preponderante. Tanto la ley, como también las normas y los manuales de auditoría aprobados, acumularon los últimos avances en la materia.

Los objetivos perseguidos en el diseño institucional del nuevo sistema de control han sido:

- *Establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones;*
- *Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;*

- *Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;*
- *Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;*
- *Mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los distintos niveles del aparato público;*
- *Mejorar la productividad del sector público, legitimando a los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos. (Ospina Bozzi, 2001:6).*

Asimismo, es necesario evaluar la incidencia de los factores socioculturales en el funcionamiento del nuevo sistema. Estos factores, culturales, políticos, jurídicos e institucionales tienen consecuencias significativas en la implantación y desarrollo de un sistema de control moderno, eficiente y eficaz.

En este sentido, Oscar Oszlak (2003) ha señalado que la ausencia de palabras en el idioma para exteriorizar determinados valores y conductas está en directa relación con la falta de integración de los mismos a la cultura.

El término “responsabilización” resulta un caso típico, ya que intenta designar a su equivalente “accountability”, aunque la falta de coincidencia respecto del vocablo que recupere fielmente el sentido del original, motiva la difusión y su uso directamente en inglés.

La accountability remite a las nociones de transparencia, eficiencia, eficacia, control, servicio al ciudadano, legitimidad, “buen gobierno”, y se explica también con la evocación a sus opuestos: opacidad, arbitrariedad, descontrol, corrupción, captura burocrática, ineficiencia, o autoritarismo. En este sentido, resulta central en términos de la necesidad de que los funcionarios públicos reconozcan sus obligaciones y respondan por los resultados de su actuación.

Ángel González Malaxaecheverría¹³ define a accountability como

“La obligación, legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo ha utilizado el dinero y otros recursos que le fueron entregados por el pueblo para emplearlos en beneficio de la sociedad gobernada y no en provecho del gobernante.”

El registro de las implicaciones del concepto respecto de la calidad de gestión pública y, por ende, sobre el desarrollo económico, la equidad distributiva y la gobernabilidad de sus instituciones, ha motivado que la transparencia en

¹³ Cita incluida en el trabajo de GOROSTIAGA, Ángel. (1996:21): Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas. Buenos Aires. CITAF - OEA.

el ejercicio del gobierno o la condena a la corrupción se hayan instalado en forma permanente, al menos en el plano del discurso, en la agenda estatal.

Respecto de la responsabilidad por la tarea gubernamental no debe tomarse en un sentido restringido dado que en un sistema democrático no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, sino que

“da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.” (Oszlak, 2003:6)

En este enfoque, que promueve la mayor discrecionalidad decisoria de los funcionarios y la descentralización de las tareas, se dificulta el control en los hechos a partir del incremento de la complejidad organizacional necesaria para llevarla a cabo.

En la implementación de esta visión, operan restricciones vinculadas al funcionamiento de la organización estatal dado que no utiliza adecuadamente tecnologías administrativas que permitan asignar claramente responsabilidades, lo que naturalmente conspira contra la efectiva implantación de una gestión responsable.

No está internalizado en el conjunto de los organismos estatales el desarrollo de procesos de planificación y reprogramación continua de sus objetivos y metas, lo que determina la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados de la gerencia ante la indisponibilidad de planes que sirvan de base para la comparación.

En la administración pública prevalece un diseño organizacional tradicional, lo que señala la coexistencia de tecnologías administrativas de última generación congruentes con una gerencia orientada a resultados con el esquema burocrático apegado a normas y procesos, y en la práctica, implica la esterilización de las expectativas de cambio si no se aborda en forma concomitante la reforma del modelo gerencial vigente.

Asimismo, la debilidad de los sistemas de información de la administración pública constituyen una barrera concreta para avanzar en un proceso de responsabilización (es necesario conocer las metas que deben cumplirse, los insumos asignados, los responsables para su utilización, las actividades a las que fueron dirigidas, los resultados conseguidos, los efectos que se alcanzaron a través de los productos obtenidos, etc.) y su solución no está vinculada exclusivamente a soluciones tecnológicas, si no que influyen numerosas variables de raíz cultural y/o política. En este sentido, Baglini 14 sostuvo que “El control es, en definitiva, una derivación del tema

¹⁴ Auditoría Pública e Integración Regional: jornadas 2003. *Participación del Senador Nacional por Mendoza (MC) Raúl Baglini*. Buenos Aires. UNDP, AGN, H. Congreso de la Nación. 2004. p. 212-217.

presupuestario, y no puede haber un buen control sin una jerarquización de lo que significa un presupuesto para una Nación”.

En no pocas oportunidades, las variables mencionadas fueron subestimadas al considerar la implementación de reformas.

La cultura burocrática implica un impedimento para efectivizar la rendición de cuentas por los resultados, teniendo en cuenta que impacta en las correlaciones de poder interno de las organizaciones y su modificación requiere de estrategias de reforma inviables en el corto plazo. En razón de la magnitud de los recursos políticos que consumen estas transformaciones es que, señala Oszlak (2003:18), *“los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia.”*

En forma coherente con esa afirmación, recordemos que Hofstede (1999) ha rescatado el papel de la cultura como fenómeno colectivo que tiene implicancias efectivas en la conformación de modelos organizativos implícitos en diferentes contextos y en tal sentido, cita una frase de Pascal, *“hay verdades en un país que son falsedades en otros”*, lo que importa contradicciones con los “paquetes tecnológicos” de reforma uniformes inducido por los organismos financieros internacionales a nuestro país.

Numerosos son los autores que hacen referencia a las variables culturales como obstáculos para la introducción de políticas de responsabilización.

Parrado Diez (2002:38) señala que

“el desarrollo del derecho administrativo indica que el establecimiento de la burocracia ha precedido en el tiempo a la implantación de la democracia [...] y ello denota la importancia del aparato estatal y la relativa autonomía e independencia de las elites burocráticas [...] de la sociedad en general”.

Dror (2000) analiza las causas de la falta de desarrollo económico de América Latina realizando una descripción del modelo organizacional público y afirma que

“(...) los rasgos luso-hispánicos de gobierno (governance) que fueron introducidos en América Latina y que hoy prevalecen, muy bien pudieran explicar el fracaso. Estos incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi “aristocráticas” contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas.”

Por último, Nickson (2002) observa como barrera a la introducción de NGP a

“la tradición luso-hispana del derecho administrativo vinculada a los procedimientos más enfocados a los insumos que a los resultados, que impone límites a la transferencia de autoridad y restringe los procedimientos de rendición de cuentas.”

Y además advierte una serie de desventajas respecto a la consideración de la reforma de la administración pública en América Latina,

“Primero, existe un marcado acento acerca de las reformas legales como panacea a los problemas administrativos. Segundo, existe una tendencia a exagerar el alcance de las reformas que son realizadas o que están a punto de realizarse. Tercero, se pone relativamente poca atención al análisis de la manera actual en que funciona la administración pública en la práctica. Cuarto, se tiene insuficiente consideración de la importancia de la gestión del cambio como parte del proceso de reforma.”

Nuevas Formas de Control

La reforma gerencial se propone no sólo la introducción de tecnologías administrativas destinadas a mejorar la capacidad de gestión del Estado, sino también un instrumento para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Este concepto es resumido por Przeworski ¹⁵ cuando plantea que el desafío consiste en la búsqueda de

“(...) un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del estado y el incremento del control sobre el estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno”.

Los tipos de control básicos, señalados por el CLAD (2000), son cinco y están vinculados a sendos tipos de responsabilización ¹⁶. A saber:

- 1) *Los controles parlamentarios*: Es esencialmente un control de tipo político a cargo del Congreso. Los instrumentos más usuales son: la evaluación de las nominaciones del Ejecutivo para cargos públicos, el control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo, la existencia y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, y las audiencias públicas.
- 2) *Los controles clásicos*: Consisten en la verificación de procedimientos, llevados a cabo por administradores y estructuras de control externo e interno. Los mecanismos internos comprenden la fiscalización del comportamiento jurídico y financiero de los funcionarios al interior de la administración y los externos, refieren a la acción de los tribunales de cuentas o auditorías externas (entidades de fiscalización superior), las auditorías independientes, y el Poder Judicial.
- 3) *El control por medio de la introducción de la lógica de los resultados de la gestión*: Promueve la utilización de indicadores de desempeño que faciliten la identificación de los resultados e impactos obtenidos. Está vinculado con el concepto de aprendizaje organizacional entendido como el proceso de mejora continua en la ejecución de las políticas públicas mediante el desarrollo de instrumentos tendientes a aplicar

¹⁵Cita incluida en CLAD. 2000. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Introducción a cargo del Consejo Científico del CLAD.

¹⁶ La responsabilización es entendida como una traducción del término accountability y se vincula a la rendición de cuentas respecto de las políticas y sus resultados a la sociedad.

las formas más económicas y eficientes en la práctica de la función estatal.

- 4) *Los controles por la competencia administrada*: El propósito es brindar eficiencia y efectividad al sistema mediante la introducción de mecanismos asociados a la competencia, en los cuales las diversas agencias "rivalizan" por ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Adopta tres modalidades: a) entre órganos gubernamentales (descentralización de funciones); b) privatización por régimen de concesión de los servicios públicos (las empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores); y c) delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales (organismos del Tercer Sector o de la comunidad).
- 5) *El control social*: Consiste en el desarrollo de mecanismos de participación popular para la evaluación y el control de los servicios públicos, o en el involucramiento directo de los ciudadanos en la gestión, como forma de incrementar la eficiencia a través de la optimización de la relación entre los ciudadanos y el estado.

Algunos ejemplos son:

- a) participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos;
- b) gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales;
- c) utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.);
- d) actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; y
- e) participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental.

Es vital que, como afirma Lerner (2005),

"El diseño y la acción de los organismos estatales deberán ser redefinidos en sintonía con estas nuevas modalidades, y repensados en función de su contribución al fortalecimiento de los mecanismos de democratización (...)."

Las transformaciones operadas en el marco de la reforma estatal en nuestro país son consistentes con las etapas en la evolución de los sistemas de control desde el punto de vista de su alcance, realizadas por el CLAD (2000:19), que sostiene:

"Desde una perspectiva histórica, los controles parlamentarios y procedimentales se utilizaron, en un primera instancia, como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Luego, con la crisis del estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon mecanismos para fiscalizar su elaboración y los resultados de las políticas públicas,

mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y finalmente, se han incrementado los mecanismos destinados a favorecer la participación de los ciudadanos."

Los sistemas de control público están directamente relacionados con las formas institucionales que adopta cada país.

En este sentido, es pertinente rescatar dos de los modelos de entidades de fiscalización superior existentes.¹⁷

- a) **Los casos italiano y español (corte di conti y tribunal de cuentas respectivamente)** componen ejemplos de un modelo de instituciones de fiscalización superior cuya característica principal reside en la independencia respecto de la administración y del Parlamento.

Poseen funciones jurisdiccionales y su foco se centra en la verificación del cumplimiento de las normas, a través de un control formal - legal y uno financiero - contable.

En América Latina este modelo fue adoptado por Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala.

Algunos de ellos, también poseen facultades de control ex - ante o control previo, tendiente a verificar la legitimidad del acto y sus antecedentes en forma previa a su ejecución, y tiene por objeto autorizarlo o aprobarlo, o suspender sus efectos, y en su caso, promover las acciones administrativas o judiciales.

Este sistema es congruente con el modelo de estado organizado de acuerdo a los postulados de Weber, en el que se considera plausible la búsqueda de la eficiencia mediante la programación de la actividad estatal reduciendo los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios con el objeto de garantizar comportamientos alejados de la arbitrariedad, la corrupción y la irracionalidad de los agentes de la burocracia.

El modelo burocrático impone obligaciones de medios y no de resultados y, por ende, funciona bajo la convicción de que el respeto por las normas asegura los resultados y legitima la actuación administrativa. En esta visión, la responsabilidad de los funcionarios está vinculada al cumplimiento de las normas, sin existir una vinculación directa respecto del logro de los objetivos propuestos y tampoco se contempla la comprobación del cumplimiento de las metas y los resultados obtenidos, ni a verificar la eficiencia en la ejecución de las políticas.

- b) **El modelo angloamericano de Contralor General o Auditor General.**

Su característica más saliente es que incorporan la revisión de la ejecución de las políticas, programas y planes de la administración pública con la intención de comprobar su economía, eficiencia y eficacia.

¹⁷ Tipología extractada del trabajo de LERNER, Emilia y GROISMAN, Enrique. 2000. Responsabilización por medio de los controles clásicos en "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD - BID - EUDEBA.

Si bien poseen, en general, una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales.

La producción consiste en la emisión de informes que contienen observaciones y recomendaciones que cumplen una función correctiva más que punitiva que caracteriza el caso anterior. Este es el caso de Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Australia, y Nueva Zelanda.

La actuación de la auditoría se complementa con un sólido respeto del instrumento presupuestario y con una cultura organizacional de la administración pública enfocada a los resultados. Esta última está vinculada a fuertes desarrollos implementados desde hace muchos años con la referencia del modelo de organización Westminster.

La antigua estructura del control público en nuestro país se identificaba con el modelo europeo y se basaba en la existencia de dos organismos: el Tribunal de Cuentas de la Nación, con jurisdicción sobre la Administración Nacional, y la Sindicatura General de Empresas Públicas, con jurisdicción sobre las empresas públicas, ambos en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La reforma pública iniciada en 1993 introduce un nuevo modelo de control, que se integra por los subsistemas de control interno y externo, y al respecto, la ley crea dos organismos, encargados del control de tipo financiero, patrimonial y operativo, ellos son:

- a) La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), a cargo del control interno, es la encargada de colaborar con el Poder Ejecutivo con relación a la evaluación del ambiente de control, emitiendo opinión, básicamente, sobre la calidad de los controles, la identificación de sus áreas críticas y un análisis de la formulación y ejecución del presupuesto.
- b) La Auditoría General de la Nación (AGN), órgano rector del sistema de control externo y de asistencia técnica del Congreso Nacional, tiene por objeto asistir al Parlamento en la revisión de las acciones de la administración.

El Control Externo Municipal: el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

El Control Externo lo realiza el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTC).

A través de la delegación Lomas de Zamora¹⁸, que no solo examina la documentación vinculada con la rendición de cuentas anual sino que tiene a

¹⁸ La ley que regula el funcionamiento del Tribunal de Cuentas intrumenta el control a los municipios a través de delegaciones que se encargaran de controlar una serie de municipios. La municipalidad de Lomas de Zamora integra la Zona IV junto con Almirante Brown, Ezeiza, Cañuelas, Esteban Echeverría que se encuentra bajo la órbita de la delegación con cabecera en Lomas de Zamora. (Ley 10869 y modificatorias, Artículo 19)

su disposición permanentemente toda la información económica de la contaduría municipal, verificando órdenes de pago, contrataciones, arqueos, balances, libros y demás temas relativos al sistema contable.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires subsiste un modelo de control similar al vigente en el orden nacional hasta el año 1993, a pesar de la existencia de proyectos de transformación de la Administración Financiera en el Congreso Provincial presentados por el Poder Ejecutivo con idéntico enfoque y que no han prosperado hasta el momento.

Luego de implementarse la reforma del estado nacional coexisten, entonces, dos modelos disímiles y cuyo diseño institucional se asimila a los existentes en Europa continental y en los países sajones respectivamente, cuyas características son compatibles con las descritas en el punto anterior.

El Artículo 42 de la Ley provincial N° 10.869, que regula la actuación del HTC, dispone que "El estudio de la cuenta no podrá recaer en cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia de los actos que le dieron origen, pronunciándose sobre la legalidad de la misma."

Los programas son evaluados, entonces, de acuerdo al cumplimiento de los procedimientos estipulados en las normas legales, es decir, la cantidad de presupuesto que se gasta y la forma de ejecutarlos, y no la eficiencia del gasto.

En este marco, la Ley Orgánica de Municipios prevé la Rendición de Cuentas anual que presenta el Departamento Ejecutivo ante el Concejo Deliberante, que tiene que expresarse al respecto, para luego girarse las actuaciones al Tribunal de Cuentas, para su consideración (Ley Orgánica Municipal, artículo 212).

La Rendición de Cuentas del año 1994 marcó a fuego al órgano legislativo en Lomas de Zamora.

El episodio tomó estado público a través de los medios nacionales de difusión a raíz de gastos sobredimensionados que se realizaron en reparación de automóviles y fotocopias en el seno del mismo HCD.

El Tribunal de Cuentas aplicó fuertes multas a los Concejales que aprobaron dicha rendición.

Los conceptos incluidos en la tramitación judicial reflejan una interesante discusión acerca de la naturaleza de la rendición de cuentas municipal.

Los Concejales adujeron que

"(...) carecen de responsabilidad directa al no resultar cogestores de la administración de los fondos asignados al HCD sino meros controladores del gasto desde el punto de vista político exclusivamente, no correspondiéndole el estudio pormenorizado de la cuenta de inversión rendida por el presidente del cuerpo, máxime que la Contaduría Municipal

nunca objetó la magnitud del gasto efectuado”, argumento que fue rechazado por el Tribunal de Cuentas planteando que “La carencia de objeción de la Contaduría Municipal no puede en el presente caso crear una presunción de legitimidad del gasto, ya que la CM se limita a su encuadre en las normas presupuestarias y la existencia de partidas pertinentes”,

razón por la cuál ratificó la obligación del cuerpo de efectuar un pronunciamiento concreto.

En el mismo sentido, el HTC agregó que

“tratándose de gastos efectuados en elementos utilizados por los Concejales, se presume que los mismos estaban en pleno conocimiento de las reparaciones que se realizaban a los mismos, circunstancia que en tal supuesto, en control no se pueda limitar al aspecto político. En el presente caso no se ha examinado la oportunidad, mérito o eficacia del gasto impugnado sino que se ha estimado que por la magnitud del mismo, este no ha existido, ya que las presuntas reparaciones aducidas surge claramente la imposibilidad de realizarlas con la frecuencia denunciada. Es decir, que no ha existido quebrantamiento alguno de la prohibición contenida en el art. 42 de su ley orgánica, por cuanto no se ha analizado la oportunidad mérito o eficacia del gasto, sino se ha examinado la existencia o no del mismo.” (Aramouni, 2000: 256-264)

A partir de ese momento, los bloques políticos del oficialismo dieron cumplimiento de la LOM aclarando expresamente que realizaban una aprobación de las cuentas sólo desde una perspectiva política, y que los excedía la responsabilidad de responder con la legalidad de cada una de las operaciones del ejercicio.

Por otro lado, la característica saliente respecto del tratamiento de la rendición de cuentas en el Concejo Deliberante ha sido que las sesiones se han realizado en horas en que las posibilidades de que los vecinos se acerquen a presenciarla han sido prácticamente nulas.

El Tribunal de Cuentas, por su parte, no actuaba de oficio respecto de las denuncias que se efectuaban en dichas sesiones los bloques opositores.

Además, la información, en los hechos, es ocultada al público, ya que no son publicitados los objetivos, las metas, las responsabilidades, ni otros datos relevantes acerca de la actividad municipal, y menos los resultados de la gestión.

Su concepto es tan acotado que, en la práctica, los ciudadanos se ven imposibilitados de exigir al gobierno resultados concretos mediante mecanismos legales o administrativos habilitados a esos efectos, y como afirma Mora Quirós (2000:176),

“(…) donde la posibilidad de contrastación de metas y resultados es remota, mientras que la participación social en el análisis y reflexión del trabajo

realizado por el gobierno es limitada o nula, (...) dicha rendición de cuentas no es transparente ni democrática”.

Las Rendiciones de Cuentas en el Concejo Deliberante

En las rendiciones de cuentas de los ejercicios 96 al 99 se realizaron, desde el Concejo Deliberante, múltiples observaciones acerca de la forma como el municipio utilizaba los recursos públicos¹⁹; y particularmente se observaron hechos que, por su continuidad, pueden ser caracterizados como lineamientos de una política de Contrataciones y Adquisiciones.

Ellos son, entre otros; los que se exponen a continuación:

- a) **Sobrepuestos:** una constante en la mayoría de las adquisiciones. Las explicaciones acerca de la forma de pago de la municipalidad y sus problemas financieros que dieron los funcionarios han sido insuficientes para justificar semejante nivel de sobrepuestos.

Los mismos se dieron adquiriendo todo tipo de bienes y servicios, ya sea en el servicio de higiene urbana como reparando asfaltos, comprando artículos de librería como repuestos para el alumbrado público. En este listado, no se excluye la compra de remedios, alimentos y demás productos destinados a los planes sociales.

A los efectos de ejemplificar lo señalado, se muestra en el cuadro N° 8, la compra de alimentos a uno de los proveedores, que significa el 38 % del total del rubro en el año 1998. En el resto de lo gastado se mantienen las características del ejemplo. En el cuadro N° 9 se expone la compra de ataúdes del área de acción social y en el cuadro N° 10, la compra de papel (se puso como ejemplo dos facturas pero se mantiene el nivel de sobrepuestos).

Cuadro 8 Compra de Productos Alimenticios

ARTICULOS	CANTIDAD	PROVEEDOR MUNICIPAL		VALOR MERCADO	
		Pr. Unit.	Monto \$	Pr. Unit.	Monto \$
2500 k azúcar fortaleza	2.500	0,51	1.275	0,28	700
2500 l tomate la campagnola x 380 gr.	2.500	0,36	900	0,27	675
2500 kg. harina x 1 kg. El angel	2.500	0,30	750	0,22	550
2500 kg. yerba x 1 kg. Yiyi	2.500	0,74	1.850	1,00	2.500
2500 kg. fideos soperos x 500 gr. El angel	2.500	0,61	1.525	0,46	1.150
2500 kg. fideos largos por 500 gr. El angel	2.500	0,61	1.525	0,46	1.150
2500 cajas de caldos por 12 Safra	2.500	0,97	2.425	0,91	2.275
2500 cajas de leche en polvo por 800 gr.	2.500	3,00	7.500	2,70	6.750
2500 kg. arroz por 1 kg. 000 Fortaleza	2.500	0,59	1.475	0,29	725
2500 latas de arvejas por 380 gr. Indagro	2.500	0,27	675	0,19	475
Raciones de alimentos para la colonia	110.000	4,90	539.000	3,90	429.000
MONTO TOTAL DE LA COMPRA			558.900		445.950
DIFERENCIA (SOBREPUESTO)					112.950

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

¹⁹ Estos ejemplos y se encuentran registrados en las versiones taquigráficas de las sesiones del HCD en donde se trataron las rendiciones de cuentas de los ejercicios respectivos y fueron presentados por el autor de este ensayo.

Cuadro 9

Compra de ataúdes (Secretaría Acción Social)

ARTÍCULO	CANTIDAD	VALOR FACTURADO		VALOR MERCADO		DIFERENCIA
		P.U.	TOTAL	UNITARIO	TOTAL	
Ataúdes x 60 m.	108	42	4.536,00	35	3.780,00	756,00
Ataúdes x 90 m.	3	52	156,00	38	114,00	42,00
Ataúdes x 1,90 m.	184	75	13.800,00	50	9.200,00	4.600,00
Cajas Metálicas	38	50	1.900,00	54	2.052,00	-152,00
			20.392,00		15.146,00	5.246,00

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

Cuadro 10 Compra de papel para uso de la municipalidad

PROVEEDOR	ARTÍCULOS	SEGÚN FACTURA	SEGÚN VALOR MERCADO
EMPRESA A	600 resmas de papel tamaño oficio 75 gr. Report	8.60	4.138
EMPRESA A	160 resmas tamaño carta 75 gr. Report	7.375	3.252
EMPRESA A	110 resmas tamaño a 4 75 gr. Report	7.10	3.368
EMPRESA A	4 resmas de papel doble carta de 75 gr. Report	15.00	8.595
EMPRESA A	42 resmas por 500 hojas cartulina tamaño de 120 gr.	22.00	12.109
EMPRESA A	15 resmas tamaño oficio color de 75 gr.	9.50	4.036
EMPRESA A	100 rollos de papel para fax carro-tipe pelikan	3.40	1.887
EMPRESA A	10000 form continuos 12" x 38 cm lisos	0.022	0.0124
EMPRESA B	10000 sobres ingles tipo correo argentino	0.438	0.00946
Total Facturas tomadas como muestra		18.227,50	8.050,10
TOTAL RUBRO PAPELERIA		167,422.54	

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

- b) **Proveedor multipropósito:** El municipio adquiriría bienes de los rubros más disímiles a los mismos proveedores.

Algunas firmas proveen al municipio repuestos de automotores, herramientas, art. de ferretería, pinturas, sanitarios, indumentaria, contratan artistas para eventos municipales con los lógicos precios superiores a los vigentes a los del mercado, que se deriva de ser distribuidoras y no mayoristas a los que de acuerdo al sentido común deberían ser los proveedores municipales, en términos de los volúmenes adquiridos anualmente.

No obstante, un caso interesante es aquél que para comprar materiales de construcción la municipalidad convocó a cotizar en varias oportunidades a tres estaciones de servicios, sin que ninguna de dichas firmas se dedicara a la comercialización de los mencionados bienes.

El cuadro que se expone a continuación es un ejemplo de dos empresas que se enmarcan en este punto:

Cuadro 11

EMPRESA	RUBRO	ORDEN PAGO	MONTO
Empresa D	alimentos	7566	\$4.950,00
Empresa D	ferreteria	7530	\$1.789,20
Empresa D	fotografia	7892	\$7.312,50
Empresa D	herramientas	7531	\$1.749,00
Empresa D	imprensa	7088	\$44.540,15
Empresa D	librería	7385	\$5.530,00
Empresa D	materiales	7507	\$2.541,00
Empresa D	muebles	7791	\$7.970,00
Empresa D	reparaciones	7366	\$4.804,00
Empresa D	repuestos	6769	\$7.434,50
Empresa E	contrataciones	6915	\$6.400,00
Empresa E	ferreteria	7353	\$5.941,00
Empresa E	Herramientas	7181	\$2.600,00
Empresa E	indumentaria	7704	\$25.593,00
Empresa E	jardineria	6867	\$215,50
Empresa E	maquinaria	6866	\$2.685,00
Empresa E	materiales	7173	\$23.110,00
Empresa E	pintureria	6790	\$6.305,00
Empresa E	sanitarios	7881	\$16.670,00
Empresa E	varios	7008	\$7.000,00
Total de la muestra			425.280,43

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

- c) **Variación de precios sobre modalidad de contratación y según llamado:** en épocas donde no había inflación, un mismo proveedor abastecía al municipio del mismo artículo a distintos precios en diferentes fechas sin que ningún componente estacional lo justificara. Asimismo, facturaba distintos precios según se tratara de licitación o contratación directa, con precios inferiores en la primera modalidad.

En el ejemplo que se hacía referencia respecto de los materiales de construcción, los precios eran crecientes según el mecanismo de contratación utilizado: licitación pública, licitación privada, concursos de precios o contratación directa.

- d) **Licitación simulada:** Se convoca a tres empresas a licitar, pero las mismas están vinculadas ya sea porque una controla a las otras, los directivos de las firmas son familiares cercanos o porque las tres firmas tienen los mismos dueños con los cargos ejecutivos intercambiados.
- e) **Repetición de Oferente** para distintas licitaciones se repite la misma de ternas de empresas participantes. La fórmula más común es la combinación de esta situación con la anterior.

Por ejemplo, la contratación del servicio de traslado de leche entre las unidades sanitarias del distrito. Mediante los Suministros N° 1119/98 y N° 22/99 por el alquiler de camionetas tipo "Trafic", por la suma de \$ 6.380 en ambos casos.-

En ambos oportunidades se produce una repetición de las empresas participantes de la compulsa de precios (igual situación se había repetido desde el año 1996).

En todas las licitaciones participa una Cooperativa de Transportes que se presenta acompañado por otras empresas cuya titularidad está en cabeza de asociados de la misma cooperativa.

En algunas de estas empresas llama la atención su aceptación como competidor en virtud de que se encontraban registrados como proveedores del municipio y según el contenido de su legajo no posee los móviles requeridos en el mismo.

Por último, los móviles que se van incorporando corresponden a personas relacionadas en línea de parentesco con alguna autoridad de la M.L.Z., y que además existen unidades que, por su antigüedad, podrían no haber estado habilitadas.

- f) **Compras Fragmentadas:** Se han observado al respecto una serie de órdenes de pagos efectuadas a distintas empresas cuyas órdenes de compra corresponden a fechas cercanas o dentro del mismo mes, cuyos montos sumados justificarían el llamado a Concurso de Precios o Licitación, atento lo estipulado por La Ley Orgánica de las Municipales de la Provincia de Buenos Aires (artículo 151 del decreto ley N° 6769/588 y sus modificatorias).

Cuadro 12

ORDEN PAGO	FECHA	MONTO	DEPENDENCIA
0863	16/04/98	6.152	Acción Social
0864	22/04/98	5.472	
0709	19/09/98	5.800	Salud Pública Deleg. Cuartel IX Deleg. Banfield
0645	22/09/98	5.900	
0708	23/09/98	5.780	
2853	03/12/98	4.640	Sec. Privada
2869	06/12/98	6.400	
2870	06/12/98	580	
0207	15/03/99	5.103	Sec. Privada
0210	15/03/99	2.500	

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

- g) **Control de la recepción de bienes y servicios** en determinadas licitaciones una empresa se adjudicaba la licitación con precios inferiores a los vigentes en el mercado, pero la debilidad de los controles no le permitía verificar al municipio si los bienes y servicios entregados respetaran la cantidad y calidad comprometidas.

Cabe destacar que se encuentran pendientes de decisión judicial denuncias por pagos realizados a empresas por la compra de bienes que aparentemente

jamás ingresaron a la comuna (compra de tosca para el mejorado de calles y artefactos eléctricos de alumbrado público).

En el ejemplo que detalla a continuación, se observa que la empresa adjudicataria de las órdenes de compra, tanto en los concursos de precios como en las licitaciones, fue acompañada como ofertantes por otras dos sociedades cuya titularidad estaba encabezada por los hijos del titular.

Asimismo, la facturación hace referencia a materiales eléctricos sin discriminar tipo, calidad, cantidad y precio unitario, de tal manera de individualizar los bienes recepcionados por la municipalidad.

Cuadro 13 Compra de Materiales Eléctricos

ORD PAGO	MECANISMO COMPRA	MONTO
0643	Compra Directa	5.005
0670	Compra Directa	5.720
1057	Compra Directa	6.080
0297	Compra Directa	6.174
0317	Compra Directa	6.296
0137	Compra Directa	5.511
0201	Compra Directa	5.615
0166	Licitación Privada 103/98	95.824
2657	Licitación Privada 25/99	68.117
1785	Licitación Privada 156/98	65.666
2734	Concurso de Precios 135/98	13.754
1043	Licitación Privada 111/98	57.190
1821	Licitación Privada 134/98	59.584
0193	Licitación Privada N° 20/99	28.273
0512	Licitación Pública N° 35/99	257.061
1057	Compra Directa	6.080
0361	Compra Directa	2.360
TOTAL DE LA MUESTRA		694.310

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

En licitaciones del mismo objeto, en ejercicios anteriores, la misma firma ofertó precios más bajos que los vigentes al momento de la licitación cuando participaron otras firmas, pero las entregas de los materiales eléctricos no fueron controladas al momento de la recepción, ni respecto de la calidad, ni la cantidad de los bienes ingresados a la comuna. (Este hecho fue reflejado en la observación que la Dirección Municipal de Auditoría le hiciera conocer al Secretario de Hacienda en el año 1997 en un memo interno al que tuve acceso pero del que no puedo referenciar atento la falta de numeración y de las formalidades que requieren un documento oficial.)

Por otro lado, en la provisión de los combustibles, las rendiciones mensuales del consumo de las unidades móviles, que en promedio recorren 10.000 km. mensuales cada una, no se condicen con el consumo mensual de nafta de 35.000 litros por lo que es dable suponer que se trata de esta situación de economía de entrega (F3.PR7. 1.1.2.2. Combustibles y Lubricantes. Cta. Especial Fdo. Serv. Seg. Ord. 7500)

h) Proveedores que al momento de efectuarse la compra y/o licitación se encontraban en estado de deuda para con el municipio.

Los proveedores de la municipalidad no pueden tener deuda exigible y si estuviera en esta situación, es obligación de los funcionarios, al momento de efectuar un pago, la retención de la suma adeudada.

La anomalía enunciada, es detectada a partir de la revisión de las ordenes de pago que se efectúan por su totalidad, a pesar que en el legajo se observa el informe de la Dirección de Administración de Fiscalización Tributaria con el estado de deuda respectivo.

Cuadro 14

EMPRESA	ORDEN PAGO	FECHA	MONTO (\$)	DEUDA (\$)
Electricidad	1057	09/1998	6.080	59.521
Electricidad	361	02/1999	2.360	63.775
Constructora	366	02/1999	5.896	127.500
Vestimenta	373	02/1999	4.000	8.570

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

i) Contratos de Personal: Está en tratamiento judicial una causa de distintas personas que expresaron que jamás habían tenido una relación laboral ni cobrado suma alguna del municipio cuando en los registros figuraban con contratados por largos períodos.

Las observaciones del Tribunal de Cuentas estuvieron vinculadas sólo a la falta de aportes del municipio de las cargas sociales.

Por este concepto, los contadores del municipio y los distintos secretarios de hacienda que autorizaron los pagos por este concepto recibieron fuertes multas por la ejecución de estos contratos que no estaban previstos por la legislación, que mantenían las características desde muchos años antes y que no se regularizaban por razones de índole económica, al no poder hacer frente al incremento de las erogaciones que suponía el pago de las cargas sociales, y/o políticas, al no poder dejar sin efecto los mismos y dejar cesante a las personas contratadas.

Cabe destacar que estas presentaciones en el HCD fueron públicas y el Tribunal de Cuentas Provincial recibió las versiones taquigráficas que contiene las afirmaciones realizadas en el recinto de sesiones así como la documentación que se acompañó que forma parte del expediente de rendición de cuentas del ejercicio.

El control interno: la Contaduría Municipal

El control interno, entendido como

“el conjunto de reglas y normas de procedimiento que regulan el funcionamiento administrativo con el propósito de preservar el patrimonio de la misma de posibles errores o maniobras fraudulentas que pudieran afectarlo.” (Magdalena, 1984:121),

es contemplado en las normas que regulan la actividad municipal (Ley Orgánica Municipal, Decreto Ley N° 6769/58 y sus modificatorias, artículo 187²⁰ y Reglamento de Contabilidad (Resolución HTC 23/10/91, artículo 9 a 12), bajo la responsabilidad del Contador Municipal.

En efecto, éste último establece que

“La Contaduría, como órgano de contralor interno de la municipalidad, debe:

- a) Intervenir en la preparación del proyecto de presupuesto de gastos y cálculo de recursos.
- b) Llevar actualizada la contabilidad del movimiento de fondos, patrimonial y de presupuesto y practicar balances en tiempo oportuno para su publicación.
- c) Intervenir en todos los expedientes de crédito suplementario, ampliaciones y deducciones del presupuesto de gastos dictaminando acerca del carácter legal de tales operaciones y de las posibilidades financieras de las mismas.
- d) Intervenir previamente todo ingreso o egreso de fondos, pudiendo en el primer caso adoptar los medios técnicos necesarios para tal fin.
- e) Practicar arqueos mensuales de Tesorería, conciliar los saldos bancarios con los municipales y denunciar inmediatamente toda falla al D.E. El acta de arqueo practicado al cierre del ejercicio se transcribirá en el libro Caja a continuación del último asiento

²⁰ L.O:M; ARTICULO 187°: Son obligaciones del contador Municipal: 1° Tener la contabilidad al día y dar balances en tiempo oportuno para su publicación. 2° Practicar arqueos mensuales de Tesorería, conciliar los saldos bancarios con los municipales y denunciar inmediatamente toda falla al Departamento Ejecutivo. 3° Controlar la entrega de valores con cargo a los recaudadores, realizar arqueos mensuales de sus cuentas y poner inmediatamente en conocimiento del Departamento Ejecutivo las diferencias que determine. 4° Informar todos los expedientes de créditos suplementarios, ampliaciones y deducciones del presupuesto de gastos, dictaminando acerca del carácter legal de tales operaciones y de las posibilidades financieras de las mismas. 5° Intervenir los documentos de egreso e ingreso de fondos a la Tesorería. 6° Expedirse en todas las actuaciones vinculadas a las actividades económico-financieras del municipio. Esta ley asegura al contador el más amplio amparo de sus derechos de funcionario en tanto actúe de conformidad con las obligaciones que el presente artículo le impone. En caso contrario, el Tribunal de Cuentas podrá declararlo personal o solidariamente responsable de los daños, perjuicios y otras consecuencias emergentes de sus actos de incumplimiento e inhabilitarlo por el tiempo que la sentencia fije.

registrado en el mismo, firmando para constancia los funcionarios intervinientes.

- f) Expedir informe o dictamen en todas las actuaciones vinculadas con las actividades económico-financieras del municipio y asesorar en los asuntos relacionados con las funciones que le competen. Redactar la memoria anual de la Contaduría que contendrá: una relación detallada del movimiento económico-financiero de la comuna en el ejercicio vencido, la nómina de todos los decretos de pago observados por el Contador e insistidos por el D.E. y toda otra información que considere necesaria para el estudio de la rendición anual de cuentas.

El concepto tradicional del sistema de control interno estaba orientado a los aspectos financieros de las entidades. Comprendía el plan de organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de una organización con el fin de salvaguardar los activos, verificar la confiabilidad y corrección de los datos contables, promover la eficiencia operativa y fomentar la adhesión a las políticas prescriptas.

La transformación de los paradigmas económicos, tecnológicos, de las comunicaciones y las organizaciones interpelaron fuertemente el concepto tradicional poniendo al descubierto sus limitaciones para ser eficaces en un contexto de creciente complejidad y de continuos cambios.

No obstante, las deficiencias en el manejo de fondos que se señalaron en las rendiciones de cuentas de los años 1996 al 1999, no pueden ser justificadas por la circunstancia aludida dado que, aún con las limitaciones que ha tenido el funcionamiento de la Contaduría utilizando el enfoque que enfatiza exclusivamente la perspectiva de la legalidad, resulta muy difícil de explicar la falta de observación de las transacciones que violan, en forma clara, el espíritu de las normas.

Respecto del funcionamiento del sector, es de notar que a partir del año 2001, se inicia una etapa de modernización de sus sistemas informáticos con el reemplazo de las máquinas de registro directo por medios electrónicos incorporando el software que, a título gratuito, le suministró la Contaduría General de la Provincia. Este proceso de transformación estaba en marcha a la fecha del cierre del presente trabajo.

Este proceso fue sumamente conflictivo y se desarrolló con sucesivas demoras en los plazos de ejecución por el hecho de que el sistema contable ofrecido por la Contaduría no era reconocido por el Ministerio de Economía Provincial, que impulsaba un software distinto, y esta situación obligó al municipio a realizar numerosas consultas y estudios lo que agregó pérdidas de tiempo que se sumaron a las dificultades propias de implementación de un sistema de trabajo nuevo.

Hasta ese momento, la registración de las transacciones se realizaba con varios meses de atraso. La información que produce evidentemente no era utilizada como insumo para la toma de decisiones. En este plano, no existía

en el período analizado un plan sistemático para renovar la estructura administrativa del sector.

Esta hecho acarrea otra situación no menos conflictiva, la falta de cumplimiento de los plazos establecidos por la LOM para la confección de los estados contables y la documentación de respaldo que conformaba la rendición de cuentas anual que implicaba una demora para su puesta a disposición del Concejo Deliberante, lo que ponía al órgano deliberativo en un estado de infracción respecto de sus responsabilidades.

Según lo dispuesto por el artículo 165 de la L.O.M., corresponde al Departamento Ejecutivo, y dentro de éste a la Contaduría Municipal:

1. Habilitar los libros que el Tribunal de Cuentas determine y consultar a éste cuestiones contables.
2. Presentar al Concejo antes del 1° de marzo de cada año, la rendición de cuentas sobre la percepción e inversión de los fondos de la Municipalidad, según las normas que establezca el Tribunal de Cuentas.
3. Practicar balances trimestrales de tesorería y de comprobación de saldos, y darlos a conocer fijando un ejemplar en el tablero para publicidad que toda Municipalidad deberá habilitar en su sede. Cuando existan organismos descentralizados, sus balances se darán a conocer simultáneamente con los de la Administración Central.
4. Remitir al Tribunal de Cuentas un ejemplar del balance trimestral dentro de los quince (15) días del siguiente mes, justificando su publicación.
5. Presentar al Departamento Deliberativo, juntamente con la rendición de cuentas, la memoria y el balance financiero del ejercicio vencido, remitiendo al Tribunal de Cuentas y a la Dirección Provincial de Asuntos Municipales un ejemplar autenticado.
6. Publicar semestralmente a efectos de informar a la población, en un diario o periódico de distribución local, durante tres (3) días, una reseña de la situación económica - financiera de la Municipalidad y de sus programas de servicios, unidades de servicios prestados, costos y recursos con los que se financiaron, y anualmente, la memoria General, en la forma que determine la reglamentación. Asimismo remitirá copia autenticada de la documentación mencionada al gobierno provincial a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales.
7. Imprimir las ordenanzas impositivas y el presupuesto, remitiendo ejemplares autenticados al Tribunal de Cuentas.

La Contaduría Municipal tiene a su cargo, además, el sistema patrimonial de bienes, que semestralmente brinda un informe de los bienes muebles e inmuebles con sus altas, bajas, transferencias o modificaciones.

En este campo, se advierte un retraso notable con respecto a los avances y desarrollos realizados en otras experiencias del campo de la administración pública.

Sin embargo, más allá del aprovechamiento que se pueden hacer de los avances de las tecnologías administrativas e informáticas, llama la atención el descuido que se observa en la municipalidad respecto del cuidado patrimonial de los bienes.

Han sido numerosas las denuncias que el municipio ha realizado por pérdidas de maquinarias y demás bienes muebles que se han detectado al momento de realizar los inventarios al momento de realización de los mencionados informes semestrales.

En el caso de maquinarias de alto porte resulta increíble para los vecinos que no se hayan guardado los mínimos recaudos de seguridad que amerita la tenencia de esos bienes.

La experiencia del municipio nos muestra que la falta de monitoreo permanente de los bienes comunales genera el progresivo deterioro del patrimonio y la imposibilidad de cumplir con las responsabilidades que los ciudadanos les han confiado.

Servicios privatizados

El servicio de higiene urbana es el caso típico en donde el municipio compra al sector privado un servicio que era producido internamente, y donde puede verificarse que la privatización no representa por sí mismo la solución súbita de las deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

Se pueden identificar 4 etapas:

a) Antes de 1983

El Gobierno militar tercerizó el servicio de higiene urbana que hasta ese momento (1977) se había realizado con personal municipal. Al momento de la asunción del gobierno democrático de 1983, estaba en vigencia un contrato con una empresa recolectora de residuos que había surgido de un proceso licitatorio.

b) 1983 - 2000

El entonces intendente Duhalde evaluó que el servicio representaba un costo que superaba las posibilidades del municipio además de cuestionar las insuficiencias en el nivel de calidad de prestación en algunas zonas del distrito.

En ese marco eleva al Concejo Deliberante un proyecto de rescisión del contrato por culpa del concesionario que obtiene el apoyo unánime del cuerpo legislativo.

Se produce la desvinculación de la empresa hasta entonces titular de la concesión, quien recurre a la justicia, obteniendo el reconocimiento de sus reclamos, lo que derivó en la obligación del estado municipal de indemnizar

a la empresa por una cifra millonaria. El monto resuelto en los estrados judiciales se cumplió mediante cuotas mensuales retenidas directamente de la coparticipación provincial durante todo el período analizado.

Inmediatamente después de la desvinculación, se contrata directamente a una empresa local para la prestación del servicio.

Cabe destacar que dicha firma, hasta ese momento, no tenía la experiencia, la solvencia financiera, ni el equipamiento necesario para cumplimentar el contrato asignado. El equipamiento utilizado fue íntegramente alquilado a terceros por lo que puede afirmarse que dicha empresa nació efectivamente con este contrato municipal.

La alternativa de prestación del servicio con personal propio fue descartada por el gobierno, según la explicación brindada por un funcionario de aquel momento, en virtud de que no se quería incrementar el poder del sindicato municipal al disponer el control del personal responsable de un servicio tan crítico como el de Higiene Urbana. Es más, el servicio de barrido de calles quedó en manos de la municipalidad como resultado de la negociación realizada entre la administración y los representantes sindicales.

Luego de varios años, se adjudica a la misma empresa la licitación pública convocada al efecto de la recolección de residuos de todo el distrito.

En el mismo, pueden entrecruzarse las características de la contratación en el sentido de las debilidades del instrumento jurídico de vinculación municipio - empresa dado que, por ejemplo, no contemplaba penalidades y las causales de rescisión eran difusas y, ante una situación de conflicto, la comuna siempre llevaba las de perder.

Asimismo, se observaba el débil seguimiento del cumplimiento del servicio. La baja calidad de la prestación puede vislumbrarse por la cantidad de proyectos de resolución aprobados en el HCD solicitando la limpieza de calles, recolección de montículos y pedidos de informes por parte de concejales de la oposición.

Por otro lado, el incremento de los gastos por este rubro en los años electorales se puede ver en el cuadro 16, demuestra la falta de transparencia y su desvinculación del servicio propiamente dicho. En el año 1997, se mantuvo los guarismos del año anterior, pero brindando menos servicios.

Esta situación se mantuvo hasta el año 1999, donde se produjo el colapso de las finanzas municipales, y donde se omitió la contabilización de las facturas correspondientes a los últimos cuatro meses del año, trasladándose su imputación al ejercicio siguiente.

Cuadro 15 Servicio de Higiene Urbana

AÑO	TOTAL ANUAL	MENSUAL PROMEDIO
1994	11.502.492	958.541
1995	21.004.027	1.750.336
1996	16.862.109	1.405.176
1997	17.442.508	1.453.542
1998	16.862.109	1.405.176
1999	13.606.824	1.133.902

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

c) 2000 - 2001

Con las restricciones financieras señaladas y las contradicciones propias de la coalición que accede al gobierno en 1999, también reseñadas, se establece una nueva política respecto de este contrato.

Al vencimiento del plazo contemplado por el contrato en diciembre de 1999, la nueva gestión procedió a la contratación directa de la misma empresa hasta la concreción de la licitación pública convocada a los efectos de implementar cambios en las modalidades de prestación.

La nueva contratación contemplaba la división del distrito en dos zonas, que serían asignadas a empresas distintas, las cuales no podrían tener vinculación alguna desde el punto de vista de la composición del paquete accionario.

En el pliego licitatorio se incluyeron cláusulas que indicaban la caducidad inmediata del contrato frente a la concreción de hechos de corrupción y contenía además, un sistema de control específico que permitía la participación vecinal en su ejecución.

Los resultados que se visualizaron en el corto plazo, una vez adjudicadas y puestas en marcha las empresas en ambas zonas, muestran un incremento notorio de la calidad del servicio con énfasis en la zona donde la adjudicataria resultó la empresa nueva en la comuna. Asimismo, se registró una caída del costo total del servicio respecto de lo abonado en el período anterior considerando la totalidad de los servicios de higiene urbana.

No obstante, por dificultades propias, se produjo el incumplimiento contractual manifiesto de la empresa más antigua en el distrito, lo que derivó en la rescisión del contrato, en el cuarto trimestre del año 2001.

d) 2002 en adelante

El Concejo Deliberante apuró el relevamiento del intendente electo en 1999 y, tras ese hecho, se implementó un nuevo contrato de recolección de residuos, constituyéndose en una de las acciones más controvertidas, en el sentido de que no pocos conocedores de la política municipal, han vinculado directamente ambos hechos.

Se dispuso, por parte del concejal a cargo del departamento ejecutivo, la contratación del servicio de recolección de residuos de la zona oeste de nuestra ciudad, en forma directa, a una empresa, con condiciones

notoriamente diferentes a las vigentes hasta ese entonces, que luego de seis meses se convalidó por medio de una licitación.

En el año 2002, se terminó pagando \$ 600.000 adicionales por menos cantidad de residuos retirados de los domicilios que en 2001. (Cuadro 16)

Cuadro 16

Pagado por recolección de residuos Zona Oeste	
Enero - Diciembre 2001	8,113,987.00
Enero - Diciembre 2002	8,737,881.00
Diferencia	623,894.00

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

El Cuadro N° 17 muestra la diferencia entre lo efectivamente pagado por el año 2001 y lo proyectado para 2003 pero con una reducción significativa de servicios, es decir, menos servicios y más caros. (Cuadro 18)

Cuadro 17 Servicios de Higiene Urbana contratados: Recolección de residuos, Retiro y levantamiento de montículos, Limpieza de Ferias Francas y Provisión de agua potable.

Enero - Diciembre 2001	6,467,952.00
Enero - Diciembre 2003 (estimado)	9,545,256.00
Diferencia	3,077,304.00
Por Duración de Contrato.(54 meses)	13,847,868.00

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

Cuadro 18 Valorización servicios cotizados pero no contratados

Barrido mecánico de calles
Limpieza cementerio municipal
Provisión, Instalación y mantenimiento de cestos papeleros
Limpieza de sumideros
Barrido manual de calles (600 cuadras).
El total aproximado mensual es de \$ 200.000

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

El cuadro N° 19 muestra la diferencia que resultaría si se prestaran la totalidad de los servicios que se realizaban en 2001.

Cuadro 19 Recolección de Residuos Zona Oeste (Total Servicios Cotizados)

Enero -Diciembre 2001	8.113.987
Enero - Diciembre 2003 (estimado)	11.944.800
Diferencia	3.830.800
Por vigencia de contrato (54 meses)	17.238.600

FUENTE Elaboración Propia en base a información de la Contaduría Municipal

La mejora de los mecanismos de control de los servicios públicos no ha constituido prioridades de gobierno, a pesar de que se ha demostrado su ineficiencia, y en algunos casos, su inexistencia.

En este caso resulta muy llamativo dado que se trata de contratos de una importancia fundamental en términos económicos dada su participación relativa en el total de gastos municipales.

En algunas etapas, fundamentalmente 2000-2001, se han realizado seguimientos de los aspectos vinculados a la prestación según los términos contractuales, generando respuestas favorables tanto en lo referente a la dimensión económica como en la satisfacción ciudadana, pero luego se han discontinuado sin razones que lo expliquen.

En función de la experiencia, se puede afirmar que, como en otros aspectos del funcionamiento organizacional, la participación de los vecinos y la reforma de los mecanismos de control son claves desde el punto de vista de los cambios en los comportamientos éticos, del cuidado del medio ambiente, de la mejora de la credibilidad de las instituciones y de la economía municipal.

La experiencia de los años de vigencia de la gestión privada del servicio ha demostrado que

“...se aplica más la letra que el espíritu del New Public Management (...) la eficiencia siguió siendo limitada por la falta de transparencia en la adjudicación de contratos y el débil seguimiento de su implementación. (...) La práctica de la “prueba de mercado”, donde en operaciones internas también es permitido hacer una oferta, es virtualmente desconocida. La asignación de estos contratos ha tendido a hacerse de manera secreta; incluso los detalles de los contratos son confidenciales, y se ha puesto poca atención a la introducción de indicadores de desempeño o a la implementación de cláusulas de penalizaciones. .” (Nickson, 2002)

El control social

La vida en democracia tiene como característica saliente la participación ciudadana en los asuntos de la sociedad más allá de la emisión del voto.

Esa misma percepción de la cosa pública hace cada vez más importante la demanda de los ciudadanos para conocer qué hacen sus gobernantes con el mandato que les dieron y cómo administran los recursos que les entregaron para satisfacer las necesidades de la organización social.

Hoy por hoy, en un contexto de recursos escasos y amplias libertades, exigen de sus representantes el mejor uso posible de esos recursos.

La conciencia de que los gobernantes, y todos los funcionarios públicos, son meros administradores de los recursos a ellos confiados para llevar adelante los servicios y programas públicos, hace cada vez más indispensable brindar respuestas sobre en qué y cómo utilizaron el dinero puestos en sus manos.

Como ya se ha señalado en el documento, el concepto de accountability se vincula con la necesidad de reducir la brecha entre representantes y representados, en el marco de la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002:32) hablan de un tipo específico, la accountability social, haciendo referencia a

“un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas.”

Las iniciativas de estos actores tienen por objeto exponer a la luz pública temas y/o actos ilegales que permiten introducir cuestiones hasta esos momentos ignorados en la agenda pública, forzando a las instituciones políticas a atenderlas y a darle algún tipo de respuesta, so pena de generar costos reputacionales a sus responsables.

Tres experiencias en el distrito han impactado positivamente y resaltaron la importancia de la participación social para resguardar los intereses públicos:

- a) Las Napas Freáticas del Conurbano Sur han crecido notablemente en los últimos años.

Las causas de esta situación se vinculan con la transformación económica del municipio donde han emigrado industrias que eran altas consumidoras de agua como las curtiembres y el desarrollo de las redes de agua corriente que han dejado en desuso las bombas de agua que antiguamente se utilizaban para el consumo familiar. Sin embargo, la percepción generalizada indica que el crecimiento de las napas es coincidente con la decisión de la empresa Aguas Argentinas de dejar de utilizar los pozos de extracción del agua para distribución domiciliaria en la zona utilizando las aguas del Río de la Plata en la búsqueda de incrementar la rentabilidad empresaria vía disminución de los costos de explotación.

La reunión de instituciones y vecinos en un Foro provocó que distintos niveles estatales (Nación, Provincia y Municipio) con la participación de la propia empresa coincidan en decisiones para mitigar las consecuencias de la situación.

La Municipalidad de Lomas de Zamora acompañada por los vecinos presentó ante la Audiencia Pública, convocada por el ENRE en el año 2000, su queja y una propuesta por este tema.

Se ha dado el hecho inédito de que el Intendente, los Secretarios del Gabinete, el Concejo Deliberante (HCD) en pleno, Organizaciones No Gubernamentales y vecinos se hayan presentado ante la Justicia solicitando que la Empresa se haga cargo de su responsabilidad en este tema.

Se conformó el Foro Hídrico como una Asociación Civil, integrada a su vez por numerosas ONG de Lomas de Zamora, que aún perdura puesto que las consecuencias del incremento de las napas sigue siendo un problema muy importante en algunas zonas del distrito por las consecuencias sobre las viviendas y se ha convertido en interlocutor de distintos partidos políticos para las gestiones en esta materia.

La solución a esta problemática no se ha asentado en forma permanente en la agenda del estado municipal, persistiendo la elusión de las

responsabilidades por parte de los estados nacional, provincial y local, echándose culpas, en vez de articular el aporte del conjunto de los actores.

No obstante, el seguimiento de los vecinos ha sido en muchos momentos el único estímulo que, con mucho esfuerzo, ha promovido la intervención estatal alrededor del tema.

- b) Los vecinos de Banfield constituyeron una Asociación Civil denominada "Fuenteovejuna" para la defensa del barrio. Trabajaron en tres cuestiones principales:

1. Código de Zonificación según Usos

El accionar de los vecinos fue decisivo a los efectos de impedir que se reformara la ordenanza en el distrito sin el debate necesario acerca de las implicancias de tales modificaciones

El cambio de la ordenanza hubiera permitido la construcción de edificios en algunas zonas del barrio que podrían significar la transformación de su característica residencial.

En este caso, se pudo visualizar que los alineamientos en el Concejo Deliberante respecto a este proyecto de ordenanza no coincidían perfectamente con la conformación de los diferentes bloques políticos y en este sentido, se producían coincidencias transversales a favor o en contra del mismo. Finalmente, el Departamento Ejecutivo y a pedido del bloque oficialista, retiró el proyecto del Concejo sin que se haya tratado en el recinto de deliberaciones.

2. Asfalto de Calles Empedradas

La inclusión de algunas calles empedradas de Banfield en el plan de asfaltos de la municipalidad generó el rechazo de este grupo de vecinos en función de que iba a incrementar notoriamente el tránsito de vehículos por dichas arterias y por consiguiente, transformar negativamente ese barrio residencial.

La reacción inicial del gobierno comunal fue de sorpresa, dado que la decisión de incluir esa obra de asfalto a los efectos de favorecer el tránsito descongestionando la Avda. H. Yrigoyen fue realizada por un funcionario de obras públicas de tercer o cuarto rango jerárquico.

No obstante, la decisión que se tomó fue novedosa y correcta en términos de la situación de conflicto que agitaba la oposición justicialista, en una zona donde habitaban los ciudadanos que tradicionalmente apoyaban electoralmente al gobierno.

Se abrió un registro en donde los frentistas podían votar por sí o no por el asfaltado de la calle, teniendo en cuenta que la opinión no era unánime. El resultado de la consulta fue negativo, aunque por un margen mucho más cerrado que lo previsible (55 a 45 % aproximadamente).

Lamentablemente, el gobierno municipal no incorporó este hecho como un aprendizaje para ser utilizado como un estilo de gestión más participativo, sin miedo a recurrir a la opinión del pueblo, dado que pudo superar un error burocrático que expuso una debilidad en la metodología para la toma de decisiones, y capitalizarlo como un acierto.

3. Instalación de un Hipermercado en un lugar vedado por las normas.

Los habitantes de Banfield se opusieron a esta instalación, contradiciendo en este caso la voluntad expresa de un actor de alto poder económico que no pudo doblegar la negativa vecinal.

A pesar de la compra de propiedades que un hipermercado realizó en la zona residencial no pudo establecer su negocio dado que el código de zonificación según usos, establecido por ordenanza municipal N° 3.861 y sus modificatorias, lo prohíbe expresamente y además, este conflicto se replicó en distintos distritos y motivó la sanción de la ley 12.084/98 que, en su artículo 2 expresa que “queda prohibido a los municipios la sanción y promulgación de ordenanzas que modifiquen la zonificación con el objeto de posibilitar la radicación y/o habilitación” de grandes superficies comerciales.

Los vecinos de Banfield tomaron precauciones de otras experiencias de Lomas de Zamora donde se intentó la venta de una calle para poder unificar distintas manzanas para la instalación de un supermercado en la ciudad de Temperley, que pudo frenarse por la acción de los vecinos aunque, finalmente, el gobierno municipal permitió la modificación de la traza de la calle, trasladándola 50 metros para facilitar la concreción del negocio, bajo el pretexto de la cantidad de puestos de trabajo que se crearían y el monto de inversiones directas que de otro modo se efectuarían en municipios vecinos.

Asimismo, tomaron nota de otro caso registrado en Banfield donde se zonificó irregularmente para permitir la instalación de un supermercado en una zona residencial donde estaba prohibido. En este caso, ni la protesta de los vecinos, ni las denuncias presentadas ante la justicia pudieron frenar tal iniciativa.

Esta lucha lleva varios años. Se frenó un intento muy fuerte que se llevó adelante en el año 1998, y los vecinos sospecharon que el intento de reforma del código tenía como intención solapada permitir esta iniciativa comercial a pesar de las negativas que expresaron los funcionarios comunales. En el año 2007, el HCD votó una ordenanza de excepción que se frenó en la justicia por denuncias realizadas por los vecinos.

La cuestión permanece abierta al triunfar en las últimas elecciones el mismo intendente que promovió la sanción de la ordenanza de excepción al código de zonificación según usos.

- c) La presión de vecinos de Temperley obstaculizó la solicitud de una Universidad Privada al Concejo Deliberante para autorizar una excepción al

código de edificación para ampliar sus instalaciones situadas en un barrio residencial.

El mecanismo de sanción de ordenanzas que permitían excepciones al código de edificación fue muy controvertido en el Concejo Deliberante por su falta de discusión y de transparencia y en consecuencia, por la posibilidad de generación de hechos de corrupción.

Las denuncias sobre excepciones sancionadas en Lomas de Zamora fueron contemporáneas a la utilización del mismo mecanismo en el Concejo Deliberante de la Capital Federal, que fueron objeto de tratamiento por los medios de comunicación nacionales por las sospechas de corrupción que se verificaron en su tratamiento.

Respecto de este caso, había un pedido en HCD mediante el cuál se solicitaba una excepción para construir dos pisos a los tres existentes y paralelamente, la habilitación de la biblioteca de la Universidad en una propiedad adquirida por la misma en el barrio residencial de Temperley. En ambos casos, los terrenos no contemplaban los espacios de estacionamiento requeridos por la norma.

Los vecinos del barrio resistían la iniciativa con dos ejes de oposición: la altura del edificio si se aceptaba la excepción (5 pisos) en el medio del barrio residencial afectaría su habitat original porque a muchas de las propiedades dejaría de darle el sol y la cantidad de autos sin estacionamientos adecuados estaba promoviendo que se estacionara sobre las veredas de los propietarios obstaculizando las entradas particulares, provocando una congestión del tránsito en un lugar cuya infraestructura no estaba preparada para un tráfico tan intenso.

La universidad sostenía que la ampliación del establecimiento implicaría más beneficios que inconvenientes a la ciudad en términos de las ventajas que acarrea el incremento de posibilidades relacionadas con la educación. En síntesis, su posición era que un incremento de la oferta educativa no podría ser negativa para una ciudad.

Los concejales se enrolaron en las distintas posturas. Algunos concejales que apoyaban a los vecinos de Banfield en su reclamo por el proyecto de modificación del código apoyaban el reclamo de la universidad.

La administración municipal inauguró una herramienta inédita en el distrito, la convocatoria a una reunión pública en sede municipal, donde participaron la propia universidad, los vecinos, los colegios profesionales y la opinión técnica de los profesionales de la secretaría municipal de planeamiento urbano quienes expusieron sus puntos de vista. La reunión se efectuó en forma organizada, se utilizó el reglamento del HCD y se contó con el trabajo de los taquígrafos de dicho cuerpo.

Se analizó el pedido de excepción, el proyecto de construcción en sí, donde los directivos de la universidad acompañados de sus equipos técnicos respondieron a las distintas inquietudes formuladas por los presentes y

quedaron expuestos los flancos débiles del proyecto, razón por la cuál, tras esa reunión, fue retirado el pedido de la universidad teniendo en cuenta la fortaleza de los reclamos vecinales sustentados técnicamente por los profesionales de la Municipalidad y la decisión de sus autoridades de no afectar la convivencia de la institución respecto del contexto social que la rodea.

Como se ha indicado al inicio de este punto, estas iniciativas de control social han sido positivas. Sin embargo, es importante reconocer sus limitaciones, dado que tal cual expresa Cunill Grau (2000:279),

“...las sanciones que puede imponer la sociedad son de carácter simbólico, expresadas en la desaprobación pública, sea a funcionarios o a decisiones públicas. Tales sanciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos -de suyo limitados, sobre todo, respecto de los sectores más pobres- sino a la posibilidad de movilizar los medios de comunicación -muchas veces mediatizados por intereses comerciales. “

En las experiencias relatadas, fundamentalmente la de Banfield y también la de Temperley, se ha observado la potencialidad de los vecinos de hacer escuchar su voz, en términos de la capacidad económica y de la influencia en los factores de poder municipales, provinciales y /o nacionales.

Por consiguiente, es fundamental incorporar mecanismos de control social relacionándolos con los otros tipos en el diseño institucional del control, de manera contar con un sistema que potencie los aspectos políticos, legales y de participación de modo de prevenir los abusos y las ineficiencias en la gestión de las políticas por parte de los funcionarios públicos.

CAPÍTULO IV
PROPUESTAS DE REFORMA

En el Concejo Deliberante se han presentado diversas iniciativas de reforma²¹ del sistema de control complementarias al accionar del HTC y de la Contaduría Municipal, a saber:

- 1) Creación de la OFICINA MUNICIPAL DE AUDITORIA (OMA) de la Municipalidad de Lomas de Zamora como entidad descentralizada del Concejo Deliberante, con autonomía funcional y financiera y competencia sobre todos los recursos que administre el Municipio, cualquiera sea su origen. Entre sus funciones se pueden destacar:
 - a) La determinación el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos en el presupuesto a través de los distintos programas.
 - b) La evaluación de los resultados obtenidos y su economía y eficiencia.
 - c) La exigencia y mantenimiento en custodia de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios responsables de la administración de los recursos.
 - d) La realización de un seguimiento de las áreas funcionales del municipio con el objeto de detectar la existencia de procedimientos administrativos que sean permeables para la concreción de maniobras corruptas.
 - e) Presentación ante la justicia los casos de corrupción detectados.
- 2) Creación de la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA (UAI) de la Municipalidad de Lomas de Zamora en el ámbito del departamento ejecutivo y con una dependencia directa de su titular, con el objeto de verificar el mantenimiento de un adecuado sistema de control interno respetando los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Asimismo, tendría a su cargo la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos determinados por la autoridad superior, tomar conocimiento integral de los actos y evaluar aquellos de significativa trascendencia económica, evaluar la confiabilidad de los registros contables y de los estados financieros a los que estos dieran lugar, emitir opinión sobre el grado de eficiencia y economía observado en las operaciones evaluadas, etc.

Se prevé la información mensual al Concejo Deliberante sobre la gestión desarrollada por la oficina, por escrito, pudiendo la Comisión de Presupuesto y Hacienda del HCD citar al titular de la UAI para aclarar y/o ampliar los mismos.

- 3) La tercera iniciativa presentada es una combinación de las dos anteriores. En el trabajo se ha mencionado la oportuna creación de la Dirección Municipal de Auditoría dependiente de la Secretaría de Hacienda y la creación de la oficina Anticorrupción en ámbito de la Secretaría Privada

²¹ Las iniciativas que se describen fueron presentadas con mi firma en el ejercicio del mandato de Concejal (1997-2001).

del Intendente como mecanismos de control en momentos en que se intentó dar una señal de preocupación del departamento ejecutivo respecto de la corrupción ante la presión ciudadana.

Se intentó la transformación de estas dos reparticiones en una auditoría que operara como un órgano de asistencia técnica del Concejo Deliberante, bajo su dependencia, a los efectos de la realización de la Rendición de Cuentas que indica la Ley Orgánica Municipal.

Asimismo, este nuevo cuerpo contaría con la competencia necesaria para iniciar de por sí investigaciones sobre la gerencia de procesos administrativos y/o transacciones sobre las cuales considere pertinente efectuar un seguimiento o evaluación.

Las ventajas esperadas por esta propuesta, diseñada en el marco de la legislación provincial existente, son:

- a) La simplificación del sistema institucional de control.
- b) La incorporación del control de la gestión propiamente dicho, además de los controles legales.
- c) El aprovechamiento de los recursos humanos existentes y mejora de la eficacia de los gastos que se destinan actualmente.
- d) La profesionalización de la actividad mediante la capacitación permanente de los profesionales y técnicos que se desempeñan en el área.
- e) La superación de las limitaciones del HCD para efectuar la evaluación de la rendición de cuentas del D.E.

Con posterioridad al período analizado se creó un ente descentralizado de la Municipalidad destinado a realizar un control de los servicios públicos, y dicho ente también se disolvería y sus competencias serían absorbidas por la auditoría que se propone organizar.

Los proyectos señalados se han desarchivado y están en manos de las Comisiones del Concejo Deliberante, que están evaluando la implementación de una iniciativa en este sentido.

Finalmente, es necesario destacar que en las últimas elecciones para la elección de intendente la mayoría de los candidatos propuso la creación de un órgano de control de gestión, situación que se reiteró en los últimos comicios para la renovación parcial del Concejo Deliberante.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES

La producción de los bienes y servicios en términos de las expectativas populares respecto de la eficiencia, calidad y transparencia requeridas es una cuestión clave.

La confianza en el sistema democrático se encuentra en discusión.

Después de 24 años de democracia, el incremento en la desigualdad en la distribución de la riqueza afecta gravemente el concepto de ciudadanía e interpela la efectividad del sistema.

La reforma del estado implementada en la década del '90 en el ámbito nacional ha promovido, entre otras consecuencias, una concentración de demandas en los municipios, particularmente el de Lomas de Zamora, que excede las competencias que le asignan la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal, y exacerba la crisis del modelo de gestión municipal tradicional.

Las causas son múltiples.

En primera instancia, la existencia de las severas restricciones de financiamiento del estado municipal.

No obstante, resulta pertinente reconocer que muchas de las problemáticas que afectan a Lomas de Zamora son comunes al área metropolitana de Buenos Aires y requieren un tratamiento conjunto de las distintas jurisdicciones incluídas.

Entre ellas, podemos mencionar la expansión de las ciudades con una inadecuada utilización del suelo y de la infraestructura, las desigualdades en la calidad urbana y la exclusión social, la distribución no equitativa de los recursos financieros y la existencia de transferencias implícitas entre los gobiernos locales metropolitanos, la falta de ejercicio democrático que legitime las decisiones afectan el nivel metropolitano.

Sin embargo, a pesar de que el municipio logró el ingreso de recursos excepcionales, los mismos no tuvieron impacto en la efectividad organizacional, lo cual demuestra que la calidad de gerencia pública constituye un factor que no merece ser subestimado.

En efecto, en la experiencia analizada, la acumulación de resultados negativos estuvo relacionado con la caída de los ingresos relacionados con la depresión económica, pero también, y con una gravitación decisiva, con el incremento de la planta de personal, de planta permanente y contratados, vinculado al clientelismo político, la creación de agencias como mecanismo para resolver divergencias políticas en el partido / coalición de gobierno, el crecimiento de gastos improductivos y los costos derivados de la corrupción.

Asimismo, la lógica política predominante estuvo más emparentada con el clientelismo y con el rol de sostén de un proyecto presidencial del líder del Partido gobernante.

La misma se mantuvo, con matices, en el tiempo el gobierno electo en 1999, de signo político alternativo al gobernante desde 1983, que no supo, no quiso o no pudo efectuar las transformaciones en los comportamientos políticos y de gestión tradicionales.

A partir del año 2002, las dificultades se multiplicaron como consecuencia de las circunstancias que atravesaban el gobierno nacional y provincial, sumados a los conflictos derivados de la inestabilidad política que caracterizó a Lomas de Zamora.

La conflictividad social y la pérdida de legitimidad del sistema de gobierno municipal han sido lo suficientemente críticas de modo que la dirigencia política advierta la necesidad de la reforma de la organización comunal, de manera tal de optimizar las políticas utilizando de la mejor manera cada peso del presupuesto.

En este contexto, el aprovechamiento integral de los recursos públicos mediante la transformación del Sistema de Administración Financiera, y del Sistema de Control Municipal en particular, se convierte en un tema estratégico.

El trabajo abarcó el funcionamiento del control en la Municipalidad de Lomas de Zamora en el período comprendido entre los años 1997 y 2002.

El control no tiene sentido si se lo desprende de los procesos de planeamiento y gestión y por ello, el ensayo se realizó a partir de esta convicción, involucrando los aspectos particulares del control conjuntamente con las aristas más relevantes de la administración financiera municipal.

Como corolario de lo anterior, la enseñanza que debemos aprehender es que la gerencia de las políticas estatales necesariamente debe llevarse adelante de manera integrada, involucrando a la dimensión presente (gestión), el pasado (control) y el futuro (planificación).

En este sentido, la conversión del sistema de control municipal debe tener una correlación robusta con cambios en la forma como se deciden los objetivos y políticas de la gestión, se definen los programas estratégicos, las metas anuales y plurianuales, se determinan las responsabilidades, los plazos y los costos que se prevén para cumplir con las metas establecidas, etc.

Por ende, la instalación de una cultura presupuestaria, la transformación del sistema tributario, el rediseño del sistema de información, el establecimiento de una política de Recursos Humanos sustantiva, alejada de la relación clientelar descripta se convierten en nudos críticos a abordar si se pretende responder a las demandas populares.

Respecto del sistema de control propiamente dicho, su función consiste en reducir la exposición de la administración a la concreción de maniobras corruptas y reflejar con nitidez las virtudes y defectos de la gestión.

Los mecanismos establecidos para ejercer el control presentan serios problemas de índole técnica o de diseño, pero básicamente de naturaleza

política y en ese sentido, en función de la experiencia recogida, es pertinente afirmar que todo cambio funcional es accesorio si no se produce una transformación en las preferencias y estrategias de la dirigencia política.

Al revés de lo que se ha hecho, es vital compartir con los ciudadanos información sobre la eficiencia y efectividad con que se utilizaron los recursos públicos e instalar la cultura de la transparencia.

El control de legalidad, con la importancia que tiene, es insuficiente si no se pone en consideración en qué se gasta y si se han administrado los fondos con eficiencia y economía razonables.

La respuesta ritual de implementación de mecanismos de control, superpuestos con los existentes, ha demostrado que sólo es consistente con objetivos cortoplacistas y demagógicos, más el perjuicio adicional de complejizar las administraciones públicas operando en sentido contrario a los enunciados.

Asimismo, la experiencia de modernización en nuestro país ha demostrado que el objetivo de transformar la burocracia no implica introducir acríticamente la tecnología administrativa "más avanzada o moderna", sino que es necesario evaluar la incidencia de los factores socioculturales en el funcionamiento del nuevo sistema.

La cultura burocrática implica un impedimento para efectivizar la rendición de cuentas por los resultados, teniendo en cuenta que impacta en las correlaciones de poder interno de las organizaciones y su modificación requiere de estrategias de reforma inviables en el corto plazo.

En la administración pública prevalece un diseño organizacional tradicional, lo que señala la coexistencia de tecnologías administrativas de última generación congruentes con una gerencia orientada a resultados con el esquema burocrático apegado a normas y procesos, y en la práctica, implica la esterilización de las expectativas de cambio si no se aborda en forma concomitante la reforma del modelo gerencial vigente.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires subsiste un modelo de control similar al vigente en el orden nacional hasta el año 1993, por lo que coexisten, entonces, dos modelos disímiles.

En este marco, la Ley Orgánica de Municipios prevé la Rendición de Cuentas anual que presenta el Departamento Ejecutivo ante el Concejo Deliberante, que tiene que expresarse al respecto, para luego girarse las actuaciones al Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas, por su parte, no actuaba de oficio respecto de las denuncias que se efectuaban en dichas sesiones los bloques opositores. Al respecto, se han descripto transacciones que implicaban sobreprecios, proveedor multipropósito, variación de precios sobre modalidad de contratación y según llamado, licitación simulada, repetición de oferentes, compras fragmentadas, falencias en el control de la recepción de bienes y

servicios, proveedores que se encontraban en estado de deuda con la comuna violando normas municipales.

Además, la información, en los hechos, ha sido ocultada al público, dada la falta de publicidad de los objetivos, las metas, las responsabilidades y de otros datos relevantes acerca de la actividad municipal, y menos los resultados de la gestión, por lo tanto se encuentra acotada en términos de transparencia y democracia.

El servicio de higiene urbana es el caso típico en donde el municipio compra al sector privado un servicio que era producido internamente, y donde puede verificarse que la privatización no representa por sí mismo la solución súbita de las deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

Se ha advertido que la mejora de los mecanismos de control de los servicios públicos no ha constituido prioridad de gobierno, a pesar de que se ha demostrado su ineficiencia, y en algunos casos, su inexistencia, siendo tal actitud al menos llamativa, en virtud de la importancia relativa en términos económicos sobre el total de gastos municipales.

En función de la experiencia, se puede afirmar que, como en otros aspectos del funcionamiento organizacional, la participación de los vecinos resulta fundamental para resguardar los intereses públicos: ya sea exponiendo al escrutinio público temas y/o actos ilegales que permiten introducir cuestiones ignoradas en la agenda pública, o forzando a las instituciones políticas a atenderlas y a darle algún tipo de respuesta.

Los casos expuestos con relación a la actuación del Foro Hídrico de Lomas de Zamora respecto del crecimiento de las Napas Freáticas, de la Asociación Civil "Fuenteovejuna" de Banfield en oposición a la instalación de Hipermercado violando la normativa vigente y otras demandas en defensa del barrio y la de los vecinos de Temperley respecto de una solicitud de una excepción al código de edificación según usos, confirman la afirmación y nos muestran que resulta imprescindible incorporar mecanismos de control social relacionándolos con los otros tipos en el diseño institucional, de manera contar con un sistema que potencie los aspectos políticos, legales y de participación de modo de prevenir los abusos y las ineficiencias en la gestión de las políticas por parte de los funcionarios.

Hemos demostrado la criticidad de la reforma de los mecanismos de control ante las limitaciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en términos legales y funcionales.

Se ha presentado diversas propuestas de reforma del sistema de control enfocadas en el control de gestión, sin que ello signifique vulnerar la legislación provincial, y complementado el accionar del HTC.

En el período bajo análisis, las iniciativas señaladas no fueron aprobadas, ni consideradas seriamente, pero la persistencia de las falencias estructurales señaladas, las crisis financieras y las demandas de los vecinos han puesto en debate la cuestión del control.

Finalmente, el trabajo ha tenido la intención de resaltar que, en el marco de la crisis de la democracia que vivimos, la construcción de una agenda pública que incluya la mejora del sistema de control, la revalorización de la ética, la lucha contra la corrupción y el protagonismo de los ciudadanos en la gestión es un factor clave.

Es por ello que se sugiere emprender un programa de reformas de los municipios basados en los cambios institucionales, en la adopción de perspectivas estratégicas y la implementación de tecnologías con un fuerte énfasis en la construcción de capacidades de gestión con la intención de concretar transformaciones sustantivas de las organizaciones estatales en el orden local.

Bibliografía

- ARAMOUNI, Alberto. 1999. Derecho Municipal. Buenos Aires. Ed. Némesis.
- BANCO MUNDIAL (1997). El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington, D. C.
- BERENSZTEIN Sergio, LERENA ORTÍZ Hernán y PEÑA Marcos. (2005): Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario. Revista ASAP, octubre 2005. Buenos Aires.
- CLAD (2000): La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Introducción a cargo del Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires. CLAD, BID, EUDEBA
- CORMICK, Hugo (1997); "El municipio del Conurbano bonaerense ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas? en: Aportes, N° 8, 1997".
- CUNILL GRAU (2000). "Responsabilidad por el control social" en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires. CLAD, BID, EUDEBA. p. 269-368.
- DROR Yehezkel (2000). Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina. Disponible en <<http://www.clad.org.ve>>
- GOROSTIAGA, Ángel. (1996): Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas. Buenos Aires. CITAF - OEA.
- HOFSTEDE, Geert (1999): Culturas y Organizaciones - El software mental. Madrid: Alianza.
- KLINKSBERG, Bernardo. 2004. Más Ética, Más Desarrollo. Buenos Aires. Temas Grupo Editorial.
- KLITGAARD, Robert. (1994): Controlando la Corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.
- LAROCCA, Héctor A. (1993): "Tecnologías Administrativas Aplicadas" incluido en Larocca H y Vicente M.A. "Dirección de Organizaciones" Buenos Aires. Ed. Macchi.
- LE PERA, Alfredo. (1997): Desarrollo conciso de un ciclo presupuestario. Postgrado en Administración Financiera del Sector Público. Apunte de cátedra. ASAP - UBA:
- LERNER Emilia R. (2005): Organismos de control externo: Condiciones para las auditorías de gestión. Un análisis comparado entre E.E.U.U. y Argentina. Revista ASAP, octubre 2005. Buenos Aires.
- LERNER, Emilia y GROISMAN, Enrique (2000): Responsabilización por medio de los controles clásicos en "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD - BID - EUDEBA. p. 75-116.
- LOZANO, Juan y MERINO DINARI, Valeria (comp.) (1998): La hora de la transparencia en América Latina: El manual de anticorrupción en la función

pública. Buenos Aires. Elaborado por Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe. Ed. Granica.

- MAGDALENA, Fernando (1984): *Sistemas Administrativos*. Buenos Aires. Ed. Macchi.
- MAKÓN, Marcos Pedro. (2000): *Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina*. CEPAL-ILPES.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2003): *Calidad Institucional y Reforma de la Gestión Pública: modelos y aprendizajes*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.grupoceo.com.ar>
- MORA QUIRÓS Mario (2000): "Responsabilidad por el control de resultados" en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires. CLAD, BID, EUDEBA. p. 171-222.
- MOTTA, Paulo Roberto (1984): "Administración Pública: bases sustantivas para su reforma e implementación" en Bernardo KLIKSBURG, *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. INAP, Madrid, España
- NICKSON, Andrew (2002): *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. Caracas.
- O'DONNELL Guillermo. 2002. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>
- OSPINA BOZZI Sonia (2001): *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Caracas.
- OSZLAK, Oscar.
 - 2004. *El control de la gestión pública*. En *El control público en la Argentina: jornadas 2002*. Buenos Aires. UNDP, AGN, H. Congreso de la Nación. p. 145-152.
 - 2003. *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
 - 1999. *Quemar las naves: (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*. Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires. Disponible en www.top.org.ar/publicac.htm
 - 1997 "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". Biblioteca virtual TOP. Disponible en: <<http://www.top.org.ar>>
 - 1982. *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el derecho al espacio urbano*. Estudios CEDES. Editorial Humanitas.
- PARRADO DIEZ, Salvador (2002): *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos - Madrid.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. (2002): "Accountability Social: la otra cara del control" en *Controlando la política: ciudadanas y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Ed. Temas. p. 23-52.

- PÍREZ Pedro. (2001): Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>
- SCHIVNDT, Enrique. (1995): Presupuesto por programas en la Administración Municipal: bases teóricas y aplicación práctica. Buenos Aires. Editorial Estudios Municipales y de Administración.