

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO**

PROYECTO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

“Análisis del Proceso de Rendición de Cuentas de Entes Municipales en el Tribunal de Cuentas de Santa Cruz (2019)”

AUTOR: C.P. MAURICIO RAÚL LEDESMA

TUTORA: MG. CRISTINA ROLANDI

NOVIEMBRE, 2022

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN.....	4
1. Fundamentación.....	4
2. Planteamiento del tema/problema.....	6
3. Objetivos.....	7
4. Metodología.....	8
CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO.....	9
1. Importancia del control.....	9
2. Breve descripción de Santa Cruz	10
3. La Constitución Nacional y los Municipios.....	12
4. La Constitución Provincial y los Municipios.....	13
5. Ley N° 55/1958 Orgánica de las Municipalidades.....	14
6. El Tribunal de Cuentas de la Provincia.....	15
7. El Juicio de Cuentas Municipales en Santa Cruz.....	16
8. Los Municipios en Santa Cruz.....	18
9. La nueva Ley N° 3.755 y los Municipios.....	19

CAPÍTULO III – DIAGNÓSTICO.....	22
Hallazgos relacionados con los municipios.....	22
Hallazgos relacionados con el Tribunal de Cuentas.....	24
CAPÍTULO IV – PROPUESTA.....	26
Propuestas relacionadas con los municipios.....	26
Propuestas relacionadas con el Tribunal de Cuentas.....	29
CAPÍTULO V – CONCLUSIONES.....	30
CAPÍTULO VI – BIBLIOGRAFÍA.....	31

CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN

1. Fundamentación

En la década de los noventa en la Argentina se produjo un notable cambio de paradigmas considerado por muchos como la segunda generación de reformas del Estado. Este cambio es consecuencia de la aparición de la Nueva Gerencia Pública y el abandono de la Gestión Burocrática. Se procuró dejar en el pasado el mero cumplimiento de formalidades y, en cambio, pasar a enfocarse en priorizar la búsqueda de resultados.

“En los años cincuenta el paradigma predominante era la efectividad; en los sesenta, los reportes financieros; en los setenta los controles internos; en los ochenta, la ética y en los noventa, la orientación a resultados” (Gurruchaga A., 2007).

En el marco de la crisis del Estado de Bienestar y la crisis de la deuda, fue germinando una nueva concepción del Estado como productor de valor público. En ella se generan las condiciones para el bienestar social, el desarrollo y la producción de servicios e infraestructura.

Tal como menciona el Dr. Carlos Cermelo los principales componentes de este nuevo paradigma son la orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, la medición del rendimiento, la inversión en recursos tecnológicos y humanos y la receptividad ante la competencia. De esta manera prevalece una visión más económica de la Administración Pública, hasta ahora dominada principalmente por el pensamiento legalista.

“Se planteó la gestión por resultados como forma de administrar los recursos públicos. Su marco conceptual parte de la idea de que su función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos del gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID/CLAD, 2007).

El 30 de septiembre de 1992 se sancionó la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley N° 24.156, la cual dio inicio a un proceso de modernización, en el ámbito gubernamental, de la administración financiera, con el objetivo de crear una administración pública eficiente, utilizando los recursos

públicos correctamente y ofreciendo servicios adecuados a las necesidades de los usuarios y de la comunidad. Se orienta hacia el novedoso enfoque de considerar a los ciudadanos como clientes cuyas necesidades deben ser satisfechas con eficiencia.

Esta reforma vino a intentar dar solución a varios problemas sufridos por la administración del Estado entre los cuales podemos nombrar: la no utilización del presupuesto para fijar políticas, la falta de información confiable para la toma de decisiones y la falta integración de los sistemas.

Utilizando como sustento metodológico básico a la Teoría General de Sistemas, la Ley N° 24.156 concibe a la Administración Financiera Gubernamental como un macro sistema conformado por sistemas interrelacionados compuestos de áreas centralizadas y descentralizadas. La concepción de esta ley se basó en dos criterios básicos: (1) Las interrelaciones entre los sistemas y (2) La centralización normativa descentralización operativa.

Con el paso del tiempo la mayoría de las provincias fueron dictando sus propias leyes de administración financiera basadas en mayor o menor medida en la ley nacional N° 24.156, siendo pionera en este aspecto la Provincia del Neuquén en 1995 con su ley N° 2.141. Finalmente el 8 de julio de 2021, casi 30 años después de la normativa nacional, la Provincia de Santa Cruz logró sancionar su propia ley de administración financiera, la Ley N° 3.755.

El gobierno provincial es consciente del trascendental paso dado, la Gobernadora Alicia Kirchner manifestó en la inauguración del 49° período legislativo de la Cámara de Diputados el 1 de marzo de 2022: *“Estamos todos y todas de acuerdo que para el desarrollo productivo, económico y social se necesita el fortalecimiento del Estado; ello implicó colocar una bisagra en la historia de Santa Cruz, dado que su Administración estaba aletargada –y aún sigue- con una legislación de más de 60 años. Logramos así, por parte de esta honorable Cámara, la aprobación de una nueva Ley de Administración Financiera, (la n° 3.755) en la provincia”*.

Toda esta reciente legislación favorece que los administradores públicos cuenten con una mayor autonomía, de manera que puedan tomar decisiones en forma oportuna, pero sin dejar de lado una mayor responsabilidad frente a la ciudadanía. Para favorecer una mayor democratización y transparencia es vital la obligación del Estado de controlar sus propias instituciones y el derecho de los ciudadanos a controlar la acción de los gobiernos.

“La sociedad civil y las democracias actuales no se encuentran ajenas a este proceso de cambio. Un gran reto de las administraciones de gestión gubernamental es dar

respuesta a la ciudadanía de cómo administra sus recursos públicos en términos de eficacia, eficiencia y economía. No es inusual percibir que existe una gran debilidad por parte de éstas al momento de rendir cuentas a los ciudadanos respecto de los actos de gobierno, debido a una ciudadanía cada vez más exigente, participativa y demandante” (María Laura Pellegrini, 2016, p. 32).

La importancia de este tema no ha pasado desapercibida para Naciones Unidas quien se ha pronunciado al respecto en su “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” Aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. En efecto su Meta 16.6 menciona: *“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”*.

Es en este marco que cobran una inestimable importancia los sistemas de control, tanto interno como externo. *“Es aquí donde adquiere mayor relevancia el Control Público, como herramienta destinada a mantener la transparencia, fortaleciendo la legitimidad y facilitando el logro de los fines propuestos mediante la gestión de las políticas públicas” (Lucas Fenoglio, 2021, p. 10).*

2. Planteamiento del tema/problema

Al indagar en el estudio de las rendiciones de cuenta de los municipios de la Provincia de Santa Cruz no podemos dejar de observar con preocupación el considerable atraso en sus estudios de cuenta. En efecto a marzo de 2020 en la Auditoría de Entes Municipales se encontraban en tramitación algunos expedientes que databan del año 2012, es decir un retraso de casi 10 años.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que en la práctica el control que se realiza en la Auditoría no es preventivo ni concomitante sino posterior (a diferencia del control que se realiza a la Administración Central de la provincia el cual si cumple los tres requisitos mencionados). Si bien se suele realizar una Inspección Técnica presencial una vez al año, no creemos que sea correcto calificarlo de control concomitante.

Debido a esta realidad es que cobra aún mas importancia la necesidad de que la rendición de cuentas se materialice en tiempo y forma, el que sea un control posterior de ninguna manera justifica la extemporaneidad del mismo. Tal como menciona Miriam Ivanega: *“En cambio, el control posterior, y particularmente la auditoría, no afecta directamente la actividad del controlado, sus consecuencias son mediatas, e incluso hasta*

pueden llegar a diluirse en el tiempo. Para evitar esos efectos negativos, y a fin de que resulte efectivo, es necesario que se practique en forma oportuna. Lo posterior no debe implicar inoportunidad ni extemporaneidad” (Ivanega, 2004).

Es destacable mencionar que el retraso observado no afecta a todos los municipios y comisiones de fomento, algunos expedientes parecen estar al día mientras que otros registran un gran atraso. Esto nos hace sospechar que los motivos de la falencia detectada no sean tan simples como una falta de recursos generalizada sino que debemos rastrearlos en el interior mismo del proceso de rendición de cuentas ya que no parecen afectar a todos los expedientes por igual.

Hemos elegido acotar el período de análisis a uno de un año ya que consideramos es lo suficientemente amplio para los fines buscados, nos hemos decantado por el período 2019 debido a la cercanía en el tiempo que impide sea obsoleto. Excluimos del análisis el período 2020 a causa de haber sido un año atípico por los efectos de la pandemia de COVID-19 sufrida en todo el mundo.

Si bien el período analizado comprende 2019 no podemos ignorar la reciente sanción de la Ley Provincial N° 3.755 (2021) de Administración Financiera, la cuál traerá aparejados grandes cambios tanto en el funcionamiento del Tribunal de Cuentas como en los Municipios y Comisiones de Fomento de la provincia. Este es el motivo por el que hemos decidido incluirla en nuestro estudio a pesar de que no estaba vigente durante el período que hemos elegido y que recién será de aplicación a los Municipios a partir de los 2 años de su entrada en vigencia.

3. Objetivos

El objetivo principal que nos planteamos al realizar esta investigación es encontrar las causas que provocan esta notable dilación en el control externo de algunos municipios santacruceños entorpeciendo una correcta vigilancia de la hacienda pública. Nos enfocaremos especialmente en el estudio del nivel de obsolescencia de las normas utilizadas; la ley que rige el Tribunal de Cuentas data de 1955, la ley orgánica de municipalidades fue sancionada en 1958 y los reglamentos de contabilidad y examen de las cuentas municipales se remontan a 1962 y 1982 respectivamente. No es desatinado pensar que la normativa vigente pueda verse un tanto vetusta a la luz de la mirada actual teniendo en cuenta la reciente sanción de la Ley Provincial N° 3.755/2021 de Administración

Financiera y sin olvidar la legislación nacional en la cual está inspirada (Ley N° 24.156 del año 1992).

Otro punto a considerar es el grado de observancia de la normativa vigente por parte de los involucrados en los procesos de control.

También es plausible la indagación de otras falencias y carencias de los mecanismos de control que, a priori, pudieran haber pasado desapercibidas y cuyos efectos y consecuencias no se hacen tan evidentes sino después de un exhaustivo examen.

Finalmente creemos que es sustancial indagar que tanto se emplean las nuevas tecnologías en los procesos de control interno de los municipios y si es factible mejorarlos y porque no cambiarlos.

4. Metodología y técnicas a utilizar

El período a analizar corresponde al año 2019 y abarcará toda la documentación comprendida en los legajos de los estudios de cuenta y la respectiva normativa aplicada tanto en el Tribunal de Cuentas como en los Entes Municipales. La Provincia de Santa Cruz posee a la fecha 15 Municipios y 5 Comisiones de Fomento por lo que consideramos más conveniente hacer nuestro análisis en la totalidad de los expedientes del año mencionado.

No dejaremos de lado el estudio de la nueva normativa que sin duda afectará el proceso de auditoría, en especial la ley N° 3.755 de Administración Financiera.

Se realizarán entrevistas con las personas involucradas en el proceso de auditoría las cuales incluyen no solo a los Auditores sino también al personal del Tribunal y empleados y funcionarios de los Municipios bajo análisis.

CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO

1. Importancia del control

Los seres humanos por naturaleza tienden a evitar el control o revisión de sus actividades y conductas, lo ven como una invasión a su privacidad pero deben aceptar un grado de tolerancia al pertenecer a una sociedad. Los funcionarios públicos no son ajenos a ello con el agravante de que, para cumplir sus funciones, manejan bienes públicos por lo que el control debe ampliarse respecto al de un ciudadano común. *“Si los hombres fuesen ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno sería necesario” (James Madison, El Federalista número 51, 1778).*

Nuestro país ha adoptado, tal cual lo establece la Constitución Nacional, una forma de gobierno representativa republicana y federal (Art. Nº 1), el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes (Art. Nº 22) y elige a sus gobernantes en quienes delega la administración del Estado. La historia nos ha enseñado que es vital para el correcto funcionamiento del mismo la existencia de buenos mecanismos de control público.

Sergio Moreno comenta: *“Por lo tanto, el control público, sin duda, representa un pilar de la democracia. Toda gestión que se encuentra sometida a los controles necesarios, posibilita una mejor calidad institucional y expresa también, un componente importante de la gobernabilidad, lo que legitima el accionar del Estado y de sus gobernantes” (Sergio Moreno, 2016, p. 412).*

De similar manera se manifiesta Emilia Lerner al respecto: *“El control público constituye una institución fundamental del Estado Democrático de Derecho. Adquiere su total dimensión y sentido dentro de un régimen de libertades y democracia, donde el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos que constituyen la estructura fundamental del Estado y que se controlan entre sí, de acuerdo con las competencias que les asigna respectivamente la Constitución” (Emilia Lerner, 1996, p. 351).*

Como podemos observar un buen control del sector público trae consigo un sinnúmero de ventajas entre las que podemos citar: economía, eficiencia, eficacia,

transparencia, gobernabilidad democrática, induce al ciudadano a ser partícipe del funcionamiento del Estado, es el punto de partida para corregir y/o sancionar situaciones que se aparten de lo legal o lo planeado.

2. Breve descripción de Santa Cruz

Entendemos que una breve descripción de la Provincia de Santa Cruz nos ayudará a comprender mejor la realidad diaria de sus municipios.

Santa Cruz nace como provincia el 22 de noviembre de 1956 mediante el Decreto-Ley N° 21.178 durante el gobierno de Pedro Eugenio Aramburu. Dicha norma modificó la Ley N° 14.408/1955, anulando la creación de la Provincia Patagonia. En 1957 dictó su Constitución Provincial, la cual fue posteriormente reformada en 1994 y 1998 respectivamente.

Su clima puede ser considerado hostil, en la mayor parte del territorio es árido y frío con temperaturas muy bajas casi todo el año, siendo frecuentes las nevadas. Otro rasgo típico es el soplo casi constante de vientos procedentes del océano Pacífico, se convierten en un verdadero protagonista que erosiona todo a su paso.

La superficie de 243.943 km² la muestran como la segunda provincia más grande del país, tan solo detrás de Buenos Aires. Su población según el Censo 2010 (el último censo realizado es el 2022 pero a la fecha no se cuenta con toda la información disponible debido a demoras en el procesamiento de los datos) era de 273.964 habitantes, un 0,7% del total, lo que la convierte en la segunda provincia menos habitada. Esto explica su bajísima densidad poblacional de 1,12 habitantes por km², una de las más bajas del país. A esto debemos sumar el hecho de que la población no está distribuida de manera uniforme sino que se encuentra concentrada en unos pocos centros urbanos lo que genera la existencia de localidades escasamente habitadas, situación que podemos apreciar en el siguiente cuadro.

LOCALIDAD	TIPO	HABITANTES	% DEL TOTAL
Río Gallegos	Municipalidad	95.796	34,97%
Caleta Olivia	Municipalidad	51.733	18,88%
Pico Truncado	Municipalidad	20.889	7,62%
El Calafate	Municipalidad	16.655	6,08%
Las Heras	Municipalidad	17.821	6,50%
Puerto Deseado	Municipalidad	14.183	5,18%
Río Turbio	Municipalidad	8.814	3,22%
Puerto San Julián	Municipalidad	7.894	2,88%
Comandante Luis Piedrabuena	Municipalidad	6.405	2,34%
Veintiocho de Noviembre	Municipalidad	6.145	2,24%
Perito Moreno	Municipalidad	4.617	1,69%
Gobernador Gregores	Municipalidad	4.497	1,64%
Puerto Santa Cruz	Municipalidad	4.435	1,62%
Los Antiguos	Municipalidad	3.363	1,23%
El Chaltén	Municipalidad (*)	1.627	0,59%
Cañadón Seco	Comisión de fomento	879	0,32%
Jaramillo - Fitz Roy	Comisión de fomento	746	0,27%
Tres Lagos	Comisión de fomento	282	0,10%
Lago Posadas (**)	Comisión de fomento	266	0,10%
Koluel Kayke	Comisión de fomento	250	0,09%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN).

(*) Hasta el 24 de noviembre de 2011 era una comisión de fomento.

(**) Antes de 2014 su nombre era Hipólito Yrigoyen.

A pesar de su gran superficie territorial sólo cuenta con 15 municipios y 5 comisiones de fomento, esto genera que en ocasiones sea necesario recorrer mucha distancia para poder trasladarse de una localidad a otra. Por poner un ejemplo la distancia entre la capital Río Gallegos y la ciudad más cercana, Comandante Luis Piedrabuena, es de 237 km. Todo este panorama se agrava en época de clima invernal.

Si bien la infraestructura de telecomunicaciones es buena (televisión, radio, telefonía fija y celular), la conectividad a internet lejos de los grandes centros urbanos es muy deficiente, siendo habitual la baja velocidad de conexión y las constantes interrupciones de la misma. Varios estudios sitúan a Santa Cruz en los últimos lugares del país respecto a la conexión a internet (DiarioWeb, 2021). Como veremos más adelante esto conspira contra la implementación de nuevas tecnologías relacionadas con la gestión y el control.

La actividad económica principal es la extracción de petróleo, gas butano y metano. También tienen un buen grado de desarrollo la minería, la cría de ovinos y el turismo. Contrariamente la actividad agroindustrial se encuentra escasamente desarrollada. En el año 2016 la participación de Santa Cruz en el PIB nacional era tan solo del 1,7% (Diario El Economista, 2017).

Toda esta situación expuesta atenta contra la radicación de nuevos pobladores lo que trae como consecuencia que el número de empleados públicos, un 17% de la población total, supere al de empleados en el sector privado (Diario Infobae, 2021). Como veremos más adelante el tener un sector público sobredimensionado no necesariamente se relaciona con el grado de eficiencia del mismo.

3. La Constitución Nacional y los Municipios

Ya desde el dictado de la Constitución Nacional de 1853 la organización municipal tuvo un importante reconocimiento institucional. Su art. 5° establece que cada provincia dictará una constitución que asegurará, entre otras cosas, su **régimen municipal**. No habla de reconocer sino de asegurar, de proteger algo que ya existe por sí mismo.

“En realidad, los constituyentes reconocieron implícitamente la existencia de los municipios, los cuales evidentemente son preexistentes a la Nación y a las mismas Provincias, por ser instituciones naturales, producto de la tendencia innata de los hombres a agruparse socialmente. La condición de asegurar el régimen municipal es para garantizar el ejercicio de sus instituciones por parte de los estados provinciales” (Sergio Moreno, 2016, p. 421).

Desde 1853 las sucesivas sanciones de normas constitucionales provinciales y legales que reglamentaban el régimen municipal consideraron a los municipios como **entes autárquicos** dando lugar al denominado “Municipio de Delegación”, se imponía la concepción administrativista de que eran simples delegaciones del poder provincial quedando sujetas de esta manera a las leyes orgánicas dictadas por las provincias. La misma Corte Suprema de Justicia se alineó a esta doctrina en el caso “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata - 1911”.

Este panorama comenzó a cambiar al regresar la democracia a la Argentina a principios de los años ochenta. Casi todas las provincias argentinas modificaron sus constituciones e incorporaron de manera generalizada la figura de la **Carta Orgánica**

Municipal, una especie de norma constituyente de tercer grado en donde se regulan los distintos aspectos del régimen municipal.

De pronto surge un hecho histórico y fundamental, en 1989 la Corte Suprema da un giro sustancial en su jurisprudencia en el caso “Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario” al reconocer la **autonomía municipal**. En dicho fallo expresó que *“aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios”*, demostrándolo al comparar ocho aspectos característicos entre una entidad autárquica y un municipio.

Finalmente la autonomía municipal quedó consagrada de manera definitiva al producirse en el año 1994 la reforma constitucional en la Nación. En efecto se incorporó el art. 123° el cual expresa: *“Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

Este artículo, sin embargo, ha sido criticado por algunos en el sentido que al dejar en manos de las provincias la potestad de reglar el alcance y contenido de la autonomía se corre el riesgo de limitarla, convertiría una autonomía plena en semiplena, los municipios de una provincia tendrían mayor autonomía que los de otra. *“a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución”* (Rivademar Ángela c/ Municipalidad de Rosario).

4. La Constitución Provincial y los Municipios

En Santa Cruz la Constitución de 1998 actualmente vigente establece en su art. 104°, inc. 2° que corresponde al Poder Legislativo, entre otras cosas, crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades (al día de hoy es la Ley N° 55/1958). El art. 146° establece los requisitos de dicha ley orgánica.

El art. 140° dicta que en cada centro poblado de al menos mil habitantes se constituirá un **municipio** encargado de la administración de los bienes locales.

En el art. 141° se reconoce a los municipios la autonomía política, administrativa, económica y financiera. Si dictan su carta orgánica también se les asegura la autonomía

institucional (a la fecha ningún municipio ha dictado aún su carta orgánica), es decir que no se regirían por la ley orgánica. Los art. 142 y 143° amplían al respecto.

Muy importante respecto al control municipal es lo que dictamina el art.145° en su inc. 5° al mencionar que las cartas orgánicas municipales deberán asegurar un sistema de contralor de cuentas públicas, dejando la puerta abierta a un eventual control externo ejercido por el municipio. Aunque, como veremos más adelante, el no haber sancionado aún ningún municipio su carta orgánica tiene como consecuencia que sea la Provincia, a través del Tribunal de Cuentas, quien se ocupe de dicho control. En efecto el art. 123° establece que un Tribunal de Cuentas tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas municipales.

Respecto a las **comisiones de fomento** el art. 148° dice que *“En aquellos centros de población que no alcancen el número de mil habitantes, los intereses y servicios de carácter comunal estarán a cargo de Comisiones de Fomento cuya integración y atribuciones serán fijadas por ley”*, actualmente es la Ley N° 55/1958. Son gobiernos locales que no llegan a tener la categoría de municipio y por lo tanto carecen de autonomía municipal, la ley establece que deben tener al menos doscientos habitantes (art. 83° de la Ley N° 55).

5. Ley N° 55/1958 Orgánica de las Municipalidades

Como hemos mencionado anteriormente es llamativo el hecho de que ningún municipio de Santa Cruz haya dictado a la fecha su carta orgánica municipal, algo que de hacerlo les aseguraría la autonomía institucional plena. Es en este ámbito que cobra gran importancia la Ley Orgánica Municipal N° 55 vigente debido a que actualmente se aplica a todos los municipios de la provincia sin excepción. Si bien la ley trata múltiples aspectos del ámbito municipal nos abocaremos aquí específicamente a lo relacionado con el control.

“Le corresponde al Concejo Deliberante examinar las cuentas de la administración municipal y elevarlas al Tribunal de Cuentas dentro de los 30 días de vencido el ejercicio” (art. 47°, inc. 4-j). Resulta extraño lo mencionado en este artículo ya que el órgano de control externo municipal no es el Concejo Deliberante sino el Tribunal de Cuentas. Incluso la misma normativa generada por el Tribunal sigue esta línea (Ley N° 500 art. 33° y Acordada N° 54 art. 97°), podríamos decir que “comparte” el control. Las observaciones que pudiera hacer el Concejo respecto a las cuentas municipales solo son

informadas al Tribunal, no tienen ningún efecto. Creemos que la aplicación de este artículo no hace más que generar una demora innecesaria al proceso de examinar las cuentas.

6. El Tribunal de Cuentas de la Provincia

Es el órgano de control externo provincial y municipal establecido por la Constitución Provincial en su art. 123°. Su organización y constitución están regidos por la Ley N° 500/1965.

Efectúa la fiscalización de la gestión financiero patrimonial (Ley N° 500, art. 2°), dictamina las cuentas generales provinciales (art. 31° y 32°) y tiene facultades jurisdiccionales (art. 19°) contando para ello con las herramientas de Observación Legal (art. 27°), Juicio de Cuentas y Juicio Administrativo de Responsabilidad (art. 62°).

También posee funciones sancionatorias y de legitimación procesal. Puede exigir informes (art. 20°) y hacer uso de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones definitivas (art. 23°).

La Ley N° 500 además en su Capítulo VII norma especialmente respecto a las cuentas municipales desde el art. 33° hasta el 37°, ambos inclusive.

En Santa Cruz el Tribunal de Cuentas genera normativa respecto a temas financieros y contables que los municipios están obligados a seguir (art. 36°). Moreno observa que *“En general, salvo las capitales de provincias y aquellas ciudades o localidades que cuentan con carta orgánica, los municipios tienen un escaso desarrollo organizativo en materia de administración y gestión, lo que ha generado que los Órganos de Control impartan instructivos sobre la emisión de comprobantes, sobre la registración de las operaciones y sobre el régimen de información patrimonial y financiera de las comunas”* (Sergio Moreno, 2016, p. 435).

En el caso específico de los municipios santacruceños merecen mencionarse la Acordada N° 54/1962 (“Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades y Comisiones de Fomento”) y la Resolución N° 107/1982 (“Normas de Procedimientos para Examinar las Rendiciones de Cuenta de Municipalidades y Comisiones de Fomento”)

7. El Juicio de Cuentas Municipales en Santa Cruz

Podemos decir que el juicio de cuentas es el : *“procedimiento jurisdiccional de primera instancia para la exigencia de responsabilidad contable por hechos distintos del alcance de caudales o efectos públicos, detectados por el Tribunal de Cuentas en el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas o en los correspondientes procedimientos de fiscalización, en el que el contenido de la pretensión es el deber de indemnizar los daños y perjuicios causados en los caudales o fondos públicos por parte de quienes estando encargados de su manejo, custodia, utilización o intervención, causaron aquellos con dolo, culpa o negligencia graves y con infracción de norma contable o presupuestaria”*(Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022).

Como muy bien Moreno comenta: *“Las rendiciones de cuentas presentadas al Tribunal de Cuentas por los responsables (llamados “cuentadantes”) encargados del manejo de los fondos y valores de las distintas jurisdicciones en los poderes del Estado, eran sometidas a examen de un contador fiscal, quien verificaba los aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales. Las conclusiones expresadas a través de un informe podían impulsar su aprobación dictando una resolución al respecto, o en el caso que sea objeto de “reparos” se emplazaba al responsable a comparecer ante el Tribunal a regularizar la situación. La revisión podía dar lugar a una resolución absolutoria o condenatoria. Si fuera condenatoria, en el caso de incumplimiento de instrucciones o transgresiones legales, ocasionaba una multa, pero si la cuenta había sido objeto de reparos, debían hacerse efectivo los pertinentes cargos y el responsable estaba obligado a reintegrar la suma no rendida y ante la presunción de un delito de orden público, se formulaba la denuncia penal correspondiente, ante la justicia”* (Sergio Moreno, 2016, p. 417).

Para su mejor comprensión podemos dividir para su análisis el proceso de rendición de cuentas municipales en los siguientes pasos:

1-El ejecutivo municipal confecciona cada mes un balance de tesorería y otro de comprobación de sumas y saldos, dentro de los 15 días del mes siguiente debe enviarlos al Tribunal de Cuentas (Acordada N°54, art. 80° y 81°).

2-La rendición anual del ejercicio (se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año) que menciona el art. 33° de la Ley N° 500 se compone de 3 rendiciones cuatrimestrales las cuales tienen plazos para

ser presentadas al Concejo Deliberante (máximo 60 días de cerrado el ejercicio), este debe enviarlas al Tribunal luego de pronunciarse sobre las mismas (máximo 120 días de cerrado el ejercicio). Las comisiones de fomento las envían directamente al Tribunal. La rendición del tercer cuatrimestre contiene información adicional ya que es la última del ejercicio anual (art. 97°, 98° y 99°).

3-Una vez rendida la cuenta al Tribunal se designa un auditor para su estudio, este analiza si la documentación es completa o no, si no estuviera completa se da un plazo para ampliarla. Luego el auditor emite un **primer informe** con sus conclusiones sin abrir ningún juicio (Ley N° 500, art. 41°).

4-Si el Tribunal considera la cuenta aprobada dicta resolución y libera de responsabilidad al responsable (Ley N° 500, art. 42°). Si del primer informe surgieran observaciones, se emplaza al responsable a hacer su descargo acompañado de pruebas.

5-Una vez el responsable responde, o es declarado en rebeldía por no contestar, el auditor confecciona un **segundo informe** con las observaciones que crea necesarias (Ley N° 500, art. 48°).

6-EL Tribunal dicta un fallo que puede ser absolutorio o condenatorio, en el segundo caso trae como consecuencia cargo o multa. Esta sentencia admite recurso de revisión (Ley N° 500, art. 49° y 50°).

Además consideramos conveniente mencionar el art. 54 de la Ley N° 500 el cual manifiesta: *“Cuando no se hayan formulado o notificado reparos o cargos dentro de los dos (2) años a contar desde la elevación de una rendición al Tribunal de Cuentas, o transcurrido ese término desde la contestación del responsable, formulando descargos concretos sobre la misma, se considerará aprobada, transfiriéndose la responsabilidad que pudiera existir a los funcionarios que sean declarados culpables de la demora en la tramitación, quienes se excusarán de seguir entendiendo en el asunto y estarán a las resultas que se establezcan en definitiva”*. Se entiende que al referirse a la elevación de una rendición está hablando de una rendición “completa”.

Antes de abocarnos a las demoras en el proceso de rendición debemos aclarar que ninguna cuenta de un ejercicio determinado puede ser fallada si no lo están las cuentas de los ejercicios previos, esto es no puede fallarse sobre la cuenta del ejercicio 2017 si aún

está pendiente la del ejercicio 2016. Dicha situación abre la puerta a una suerte de cuello de botella, la demora en fallar un ejercicio provoca que los restantes también se atrasen.

Para evaluar las demoras en el proceso de rendición de cuentas nos basaremos en la cantidad de **primeros informes** que se encontraban terminados y presentados al 31 de diciembre de 2019 ya que es el primero que se confecciona desde la presentación al Tribunal de las cuentas municipales por parte de los responsables. Según la normativa aplicable, si no hubiera problemas es esperable que al 31 de diciembre de 2019 ya se encontraría confeccionado el primer informe correspondiente al ejercicio 2018. Según la información relevada hay grandes atrasos en algunos municipios, la situación era la siguiente:

Municipios	Ejercicio	Porcentaje
1	2007	5%
1	2008	5%
	2009	
	2010	
3	2011	15%
3	2012	15%
1	2013	5%
1	2014	5%
4	2015	20%
5	2016	25%
1	2017	5%
	2018	

8. Los Municipios en Santa Cruz

Al momento del estudio ningún municipio contaba en sus tramitaciones con alguna suerte de “expediente digital”. Tampoco utilizaban la tecnología de firma digital al momento de firmar la documentación. Cuando algún funcionario debe ausentarse del municipio no es extraño que los papeles se acumulen en espera de su firma. Relacionado con este tema mencionamos que tampoco disponen de escáneres para procesar grandes volúmenes de documentación, algo esencial para implementar la firma digital.

Respecto al uso de Sistemas de Información encontramos municipios que contratan el servicio con un proveedor externo (con el riesgo de depender en gran medida de él) mientras que otros no cuenta con uno y manejan su información con simples planillas de

cálculo confeccionadas por los empleados. No existe ninguna iniciativa a nivel provincial para desarrollar o apoyar la implementación en los municipios de un sistema en común que permitiría ahorrar costos y mejorar el flujo de la información y el control.

El personal municipal en ocasiones muestra carencia de capacitación para realizar las tareas inherentes a su puesto. No son frecuentes las iniciativas de capacitación de los empleados municipales, muchas veces los empleados hacen sus tareas de una manera mecánica, sin detenerse a pensar en alguna manera mejor. Adicionalmente se observa el hecho de no conocer a fondo la normativa que regula sus tareas.

Respecto al control interno se aprecian falencias, en parte por utilizar normativa muy anticuada que no contempla los modernos avances en el control (la Ley Provincial N° 760 de Contabilidad data de 1972), en parte por una tendencia de los funcionarios a ser muy “operativos” y saltarse pasos cruciales para el control. Dicha situación genera múltiples observaciones al momento de analizar las cuentas municipales.

Existe normativa del Tribunal relacionada a las Instrucciones que se deben seguir para las transferencias de Administración de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Resolución N° 241/1991).

9. La nueva Ley N° 3.755 y los Municipios

Como ya hemos mencionado al comienzo de este trabajo el 8 de julio de 2021 la Provincia sancionó su propia Ley de Administración Financiera N° 3.755, ampliamente basada en la Ley Nacional N° 24.156. Vino a reemplazar a la ya anticuada Ley N° 760 de Contabilidad de 1972. Cabe aclarar que a noviembre de 2022 esta ley aún no se encuentra reglamentada (el art. 187 menciona un plazo máximo de un año el cual no se ha cumplido), tampoco hay certeza de cuando sucederá, aunque se estima será en poco tiempo más. Establece que los sistemas de control deben verificar el cumplimiento de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficacia y eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos (art. 2° y 7°), vuelve a remarcar lo mismo en el art. 112°.

Trata del control interno en los artículos 113° a 118°, mencionando que la Contaduría General de la Provincia será el órgano rector. A diferencia de las leyes de administración financiera de CABA y Catamarca (Leyes N° 70 y N° 4.938 respectivamente) no menciona explícitamente la creación de unidades de auditoría interna

en las jurisdicciones que controla. Sólo el art. 118 deja abierta la puerta al mencionar vagamente que *“La Contaduría General de la Provincia convendrá con las jurisdicciones y entidades que en virtud de lo dispuesto en esta ley queden alcanzadas por su ámbito de competencia, la oportunidad y modalidades de la puesta en práctica del sistema incluido en esta ley”*.

Respecto al control externo el articulado que lo trata va del art. 119° al 123° manteniendo al Tribunal de Cuentas como su órgano rector pero aclarando que su control será posterior, una vez dictados los actos correspondientes.

Consideramos que al tratar ciertos temas relacionados al control la ley es un tanto confusa, por ejemplo respecto a quien es el encargado del control interno de legalidad (art. 113° contra lo que establecen los art. 2° y 7°). Algo similar ocurre con el control externo, por un lado dice que el Tribunal de Cuentas se guiará por su ley orgánica y por otro que deberá compatibilizar sus normas a lo establecido en la nueva ley (art. 120° y 121°).

La responsabilidad patrimonial de los funcionarios es tratada en los art. 178° a 180°, mientras que la rendición de cuentas es mencionada en los art. 181° a 183°. Relacionado con la rendición de cuentas es muy importante lo manifestado en el art. 183° respecto a los plazos, *“La rendición de cuentas deberá presentarse ante el órgano de control externo en el tiempo, lugar y forma que su máxima autoridad determine, antes del 30 de junio de cada año posterior al cierre del ejercicio, en concordancia con lo que al efecto las normas establezcan, siendo este plazo improrrogable. El plazo de evaluación del órgano de control externo no podrá superar el año posterior al plazo otorgado a los responsables para presentar las rendiciones de cuentas. Transcurrido dicho plazo sin dictamen de dicho órgano se dará aprobado y cerrado el estudio de cuentas de dicho ejercicio liberando de responsabilidad a la autoridad competente”*. En efecto cambia de manera sustancial los plazos actuales tanto de la rendición como del examen de la misma. Sin embargo no podemos evitar preguntarnos qué sucedería en el hipotético caso de que los responsables municipales no cumplan con el plazo de los seis meses para presentar la rendición, ¿el Tribunal debería producir un dictamen en el plazo mencionado en la ley? Quizá al reglamentar la ley se tenga en cuenta esta situación.

En su parte final la Ley N° 3.755 trata sobre su aplicación en los municipios. En su art. 189° dispone que la ley N° 760 de Contabilidad mantendrá su vigencia en las comunas por un plazo de dos años posteriores a la entrada en vigencia de la nueva ley. El art. 190° norma a la implementación de la nueva ley, *“Transcurrido el plazo del artículo anterior, y/o hasta tanto los Municipios que dicten sus cartas orgánicas municipales que regulen los*

actos, hechos y operaciones relacionados con la administración financiera y sistemas de control interno, deberán adherir expresamente a la presente, o en su defecto serán de aplicación supletoria las normas, principios y objetivos generales de esta ley adecuando su funcionamiento en forma progresiva de acuerdo a sus respectiva organización administrativa con el debido cuidado de su autonomía política, administrativa, económica y financiera”. Estas disposiciones son coherentes con el art. 145° de la Constitución Provincial en cuanto a la autonomía de aquellos municipios que hayan sancionado su carta orgánica, aunque como mencionamos anteriormente ningún municipio de Santa Cruz lo ha hecho ni hay indicios que esa situación vaya a cambiar en el corto plazo.

CAPÍTULO III - DIAGNÓSTICO

Luego del análisis realizado al proceso de rendición de cuentas de entes municipales en la Santa Cruz creemos que es necesario exponer los hallazgos relacionados con las demoras separándolos en dos categorías, los relacionados a los municipios y los relacionados con el Tribunal de Cuentas. Antes debemos mencionar que los factores que creemos generan las demoras observadas afectan principalmente a los plazos previos a la confección del primer informe por parte del auditor del Tribunal de Cuentas.

Hallazgos relacionados con los municipios

Observamos una tendencia entre muchos funcionarios municipales de apurar los trámites al momento de realizar su gestión. Esto los lleva a obviar pasos establecidos por normativa e incluso a cambiar el orden de los mismos. Está instaurada la cultura de que a ciertos trámites hay que darles tratamiento lo antes posible no importa si al hacerlo se apartan de lo estipulado en leyes u ordenanzas, el trámite debe salir rápido sí o sí, después se verá como remedarlo. Indudablemente hay serias falencias en materia de control interno, situación que se agrava si consideramos que la normativa utilizada es de larga data y casi no legisla al respecto. A resultas de esto es normal encontrar a fin del ejercicio que algunos expedientes se encuentren incompletos lo que ocasiona múltiples demoras en la rendición de cuentas ya que los responsables piden más tiempo para preparar la documentación, situación que no se hubiera producido de haberse seguido los pasos correctos en la tramitación de los diversos expedientes.

El nivel de capacitación que se le brinda a los empleados no suele ser el más adecuado, usualmente el aprendizaje en el nuevo puesto consiste sólo en explicar brevemente las tareas a desarrollar por parte de quien efectuó anteriormente ese trabajo. Es natural que las personas que trabajan en los municipios efectúen sus tareas de manera mecánica sin detenerse a pensar si hay otra forma mejor o si la adopción de nuevas tecnologías puede optimizar la forma de hacer las cosas. Es habitual que por ciertas circunstancias lógicas y entendibles no se siga al pie de la letra un determinado procedimiento pero el funcionario no lo deja aclarado en el expediente, esto provoca innecesarias observaciones por parte del órgano de control externo. Entendemos también que el conservadurismo en los entornos de trabajo muchas veces los hace poco receptivos a nuevas ideas.

Algunos municipios no administran su gestión mediante un sistema de información sino que utilizan planillas de cálculo confeccionadas por los empleados. Además de ser una forma de trabajo poco eficiente provoca muchos inconvenientes relacionados con la información tales como la seguridad, la integridad, la duplicidad y la confianza, entre otros. La mayoría de los municipios si cuentan con algún tipo de sistemas de información contratado a un tercero ya que ninguno de ellos actualmente posee la capacidad o los recursos para confeccionar uno por su cuenta. Uno de los inconvenientes de estos software “enlatados” es su dificultad para adaptarlos a la realidad del municipio, su grado de configuración es limitado. Sumado a eso tenemos el problema de que una vez adquirido el producto el municipio pasa a depender mucho de ese proveedor lo que conlleva a que sea muy difícil cambiar de sistema, el municipio se convierte en una especie de rehén del desarrollador del software. Una mala relación con él puede traer como consecuencia la imposibilidad de acceder a los datos, situación que ya ha ocurrido en el pasado. Sumado a todo lo mencionado anteriormente los software utilizados no están desarrollados teniendo en cuenta las modernas innovaciones en administración financiera sino que funcionan con una concepción clásica y ya anticuada de cómo debe ser la gestión de un municipio.

Como mencionamos anteriormente la infraestructura de Internet en algunos lugares deja mucho que desear, siendo habituales la baja velocidad de conexión y las interrupciones. Todo esto dificulta la puesta en marcha de nuevas tecnologías relacionadas con la gestión, el trabajo remoto y el control. En esta situación es lento y muy poco práctico el envío de abundante documentación digitalizada por medios electrónicos, adicionalmente las casillas de mensajes de correo electrónico suelen tener límite de espacio. Si a esto le sumamos las grandes distancias entre las ciudades del interior y la ciudad capital de Rio Gallegos se hace fácil comprender cómo el traslado de grandes volúmenes de documentación física conspira contra un ágil proceso de control.

El uso de la firma digital en los documentos públicos no está extendido entre todos los municipios de la provincia, más por desconocimiento que por una decisión tomada de no implementarla. Tampoco cuentan con el equipamiento que les permita escanear grandes volúmenes de documentación, algo vital para el uso de esta nueva tecnología. Esta situación provoca demoras tanto en la gestión como en el control. En ocasiones ante la ausencia de un funcionario hay que esperar a su regreso para que firme la documentación generada en ese lapso con todo el atraso que eso conlleva. Respecto al control los municipios podrían rendir más rápido y de manera más segura documentación por medios

electrónicos si estuviera firmada digitalmente, situación que se torna a engorrosa si sólo se utilizara la firma ológrafa.

Hallazgos relacionados con el Tribunal de Cuentas

En las etapas del proceso de rendición de cuentas previas a la emisión del primer informe por parte del auditor hemos detectado múltiples demoras al momento de notificar resoluciones a los responsables del ejercicio. No es extraño que los mismos no tengan sus domicilios actualizados tal y como lo exige el artículo 30° de la Ley N° 500 Orgánica del Tribunal de Cuentas. Si a la lentitud del correo tradicional le sumamos la realidad de las grandes distancias que presenta Santa Cruz es fácil entender el porqué de las habituales demoras en las tramitaciones del estudio de cuentas. Cabe aclarar aquí que a mediados de 2020 el Tribunal dio comienzo a la utilización del denominado “domicilio electrónico” el cual consiste en que el responsable debe declarar una dirección de correo electrónico mediante declaración jurada de manera que toda comunicación dirigida a esa casilla se tendrá como válida. La aplicación de tal modalidad ha probado ser de gran utilidad respecto a la celeridad y agilidad de las comunicaciones.

Al analizar las tramitaciones en el Tribunal de Cuentas hemos hallado una tendencia a ser un tanto laxos al momento de dar a los responsables plazos para que estos procedan a rendir la documentación faltante. Recordemos que ésta exigencia de rendir la cuenta del ejercicio en tiempo y forma viene dada por ley, dar más tiempo a los funcionarios ha introducido más demora en los procesos; no puede fallarse el estudio de cuentas de un ejercicio si no se han fallado los anteriores. Debido a esto, en tiempos recientes el Tribunal ha ajustado y uniformado de manera estricta los plazos de prórroga que otorga a los funcionarios para que cumplan sus obligaciones evitando de esta manera muchas dilaciones.

El artículo 19° de la Ley N° 500 Orgánica del Tribunal de Cuentas trata acerca de la atribuciones y deberes del mismo. En su inciso D se refiere a las multas que puede aplicar diciendo: *“Aplicar, cuando lo considere procedente multas de hasta el 50% del sueldo mensual nominal a los responsables, en caso de transgresiones a disposiciones legales o reglamentarias, sin perjuicio del cargo que corresponda formular a los mismos por daños materiales que puedan derivarse para la Hacienda del Estado”*. El objetivo de una multa es desalentar o desmotivar al responsable que incumple normativa vigente, la finalidad última es castigar a quien cometió la falta y dar ejemplo para evitar que otros incurran en lo mismo. Observamos que al sancionar con multa a los responsables por

transgredir varias normas de distinta índole las multas se acumulan y sólo se aplica una. Por ejemplo, si un funcionario no cumplió con lo prescripto por 5 normas de distinta incumbencia tan sólo se le aplicará una sola multa. Entendemos que esta situación no se corresponde con el fin de desalentar a los responsables de infringir las normas.

Si bien el control externo de los municipios en Santa Cruz corresponde al Tribunal de Cuentas es llamativo lo que plantea el artículo 47° (inc. 4-j) de la Ley N° 55 en cuanto a enviar la cuenta del ejercicio al Concejo para que la examine, más aun teniendo en cuenta que el Concejo Deliberante no es el órgano de control. Además la ley no dice nada respecto a si es obligatorio expedirse al respecto o que sucedería en el caso de que no lo hiciera o que si de dicho análisis surgiera una opinión negativa. Insistimos en que el órgano capacitado para analizar las cuentas municipales es el Tribunal de Cuentas y no el Concejo. Creemos que la aplicación de este artículo no hace más que generar una demora innecesaria al proceso de examinar las cuentas además de sumar una posible complicación adicional en el caso de que el Concejo no cumpla con su obligación de enviar al Tribunal la documentación relacionada con la cuenta del ejercicio en el plazo estipulado por la ley.

CAPÍTULO IV – PROPUESTA

Propuestas relacionadas con los municipios

Como primera medida proponemos avanzar en el proceso para que todas las Municipalidades de Santa Cruz dicten sus respectivas Cartas Orgánicas tal como lo prevé la Constitución Provincial. De esta manera cada municipio podría adaptar la normativa con la que se rige a su propia realidad y dejar de regirse por la Ley N° 55 provincial.

Como marcamos anteriormente la ausencia de un buen sistema de control interno en los municipios de la provincia es uno de los factores fundamentales en el gran atraso observado en la rendición de cuentas y su posterior análisis. Son constantes la no observancia de los procedimientos establecidos y la falta de documentación, ambas situaciones conspiran no solo contra la transparencia y el control de la gestión pública sino también contra una administración ágil y eficiente en perjuicio de la comunidad. En dos años más los entes municipales adoptarán el esquema previsto en la flamante Ley N°3.755 de administración financiera. Si bien la nueva ley norma respecto al control interno en 6 artículos (art. 113° a 118°) aún no se encuentra reglamentada por lo que todavía no hay muchas precisiones respecto a cómo se instaurará el mismo en la provincia o qué modelo o estructura de control interno de los más difundidos en el mundo se utilizará. A nivel nacional la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) ha basado sus Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional en el Marco COSO (*“Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission”*, Organización de Estados Unidos) de 1992 y su actualización de 2013. Este modelo ha sido reconocido internacionalmente para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad. Dicha adopción ha consistido en una adaptación en la que se han tenido en cuenta las características propias del Sector Público Nacional argentino. Entre los aportes que este modelo ha realizado podemos citar: la ayuda a optimizar los recursos, gestiona los riesgos y promueve la comunicación en la organización. Los objetivos que busca son la eficacia y eficiencia de las operaciones, la fiabilidad de la información y el cumplimiento de las leyes y normas aplicables. Manifiesta que el control interno es un proceso, no un fin en sí mismo; lo llevan a cabo personas en cada nivel de la organización y ayuda a facilitar los objetivos. No estamos diciendo que éste es el modelo que debe ser implementado, de hecho existen otros ampliamente difundidos en el mundo (ejemplo, COCO por *“Criteria of*

Contro Board“ de Canadá; MICIL por “*Marco Integrado de Control Interno Latinoamericano*”). Creemos que este período de transición es el momento ideal para que provincia y municipios comiencen a trabajar de manera conjunta y coordinada para adoptar y poner en marcha un modelo de control interno común, ciertamente sería un gran avance en términos de transparencia, eficiencia y control.

Es indudable que la capacitación del personal municipal juega un rol clave en la adopción de las más recientes técnicas de la administración financiera. El desarrollo de un programa de adiestramiento orquestado, impulsado y coordinado por la provincia sería la mejor forma de lograr los objetivos buscados evitando de esa forma esfuerzos aislados y descoordinados por parte de los municipios. Los conocimientos transmitidos serían homogéneos sin importar a que jurisdicción pertenezcan. El primer paso consistiría en la divulgación de las ventajas que generaría a los municipios la adopción de la nueva Ley N° 3.755 (situación que como ya vimos se dará en 2025 aproximadamente). Luego se avanzaría con la adopción de un cronograma consensuado entre las partes para comenzar con los talleres y seminarios, capacitando primero a los futuros instructores y posteriormente a todo el personal. Sería conveniente tener en cuenta la jerarquía y la función de cada uno de los capacitados, creando de esta forma perfiles para poder adaptar mejor los cursos a las tareas que realiza cada uno de ellos y lograr de esa manera la mayor eficacia posible. Además debería tenerse en cuenta la generación de documentación y guías para asistir a quienes cursen estas capacitaciones y las correspondientes evaluaciones. Creemos que los contenidos de estas capacitaciones adicionalmente debería incluir el uso de las herramientas informáticas correspondientes, es decir que tanto la capacitación como la adopción de nuevos sistemas informáticos son temas que deberían resolverse de manera integral y simultánea.

En el marco de las profundas reformas que se están sucediendo actualmente en Santa Cruz en materia de administración financiera con la sanción de la Ley N° 3.755 se ha comenzado a adoptar en el ámbito provincial el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) desarrollado por la Nación. Como ya hemos mencionado la situación de los municipios respecto al uso de sistemas de información es muy variada aunque podemos resumir que la mayoría utiliza sistemas enlatados poco flexibles. Entendemos que para avanzar en la mejora de la gestión a nivel municipios es recomendable el uso de sistemas de información que funcionen en sintonía con la más reciente concepción de lo que debe ser la administración financiera. No hablamos aquí de que los municipios implementen el sistema e-SIDIF sino de un sistema de información más

sencillo y compatible, adaptado a la idiosincrasia y realidad de las comunas de Santa Cruz. Una iniciativa de este tipo debería ser dirigida y apoyada por la provincia y coordinada con todos los municipios, de esta manera se reducirían notablemente los costos de desarrollo. Adicionalmente la mejora en la interacción de la información promovería avances tanto en la gestión de las administraciones como en el control de las cuentas públicas. Finalmente, al tener la provincia el control del desarrollo de este sistema se evitaría el depender de proveedores externos en un tema tan crucial como es el control y manejo de la información pública.

Los modernos medios de comunicación electrónicos son esenciales tanto para la gestión municipal como para su control, más aún en Santa Cruz donde las distancias son considerables. Como mencionamos anteriormente la infraestructura de comunicaciones en muchos puntos de la provincia es precaria, la poca velocidad de conexión a internet y los frecuentes cortes son moneda corriente. El gobierno provincial debería aumentar sus esfuerzos y colaboración con la Nación en materia de infraestructura de comunicaciones especialmente en lo que se refiere a internet fundamentalmente en las zonas más alejadas de los centros urbanos, lugares donde entendemos se sufre en gran medida las dificultades mencionadas.

Respecto al uso de la firma digital o electrónica creemos que sería un logro su implementación en el ámbito de los entes municipales. Si bien la provincia está adherida a la Ley Nacional N° 25.506/2001 de Firma Digital y ya ha comenzado a utilizarla en todos sus dependencias desde julio de 2020, a través de la Secretaría de Modernización e Innovación Tecnológica con apoyo del gobierno nacional, aún resta un largo camino para su utilización masiva. Algunos municipios poco a poco se han adherido pero aún faltan otros. No debemos dejar de lado el hecho de que para su implementación no basta con simplemente adherirse al uso de la misma, es necesario contar en los municipios con el equipamiento especializado que permita escanear digitalmente una gran cantidad de documentos de manera rápida y eficiente, algo que no se observa actualmente en muchos de ellos. Tampoco podemos olvidar la necesidad de que los empleados estén correctamente instruidos en el uso de esta tecnología y las ventajas que presenta. Es indudable que el apoyo del gobierno provincial en estos aspectos es crucial. El avance en este sentido implicará grandes mejoras en términos de validez jurídica, autenticidad, integridad y seguridad. Conjuntamente se lograrían notables avances en términos de menor uso de papel, reducción de costos, mayor agilidad y ahorro en las tramitaciones.

Propuestas relacionadas con el Tribunal de Cuentas

Estimamos que la forma de aplicar las multas del artículo 19° de la Ley N° 500 por parte del Tribunal de Cuentas no se condice con la finalidad de desalentar el incumplimiento de la normativa vigente, no cumplir con una norma o con varias trae aparejado el mismo castigo en concepto de multas. El Tribunal debería revisar sus políticas en cuanto a la manera en que se sanciona a los responsables mediante multas.

Respecto al artículo 47° (inc. 4-j) de la Ley N° 55 que estipula el envío por parte del intendente de la cuenta del ejercicio al Concejo Deliberante para su análisis y posterior envío al Tribunal de Cuentas, creemos que sería conveniente su modificación por los motivos anteriormente expuestos. Proponemos que su redacción sea cambiada de forma tal que el intendente envíe la cuenta del ejercicio directamente al Tribunal de Cuentas para el comienzo de su estudio, simultáneamente podría enviarse al Concejo un informe resumido de la gestión del ejecutivo para su eventual análisis, si surgiera algún tipo de observaciones éstas podrían ser comunicadas al Tribunal de Cuentas para poder ser tenidas en cuenta. También la Ley N° 500 y la Acordada N° 54 deberían ser cambiadas para ponerlas en consonancia con la modificación propuesta.

CAPÍTULO V – CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos analizado el proceso de rendición de cuentas de entes municipales en la Provincia de Santa Cruz por parte del Tribunal de Cuentas. No hemos pasado por alto la importancia que tiene el control de la gestión pública y su influencia en la sociedad. Podemos encontrar los motivos de las demoras halladas tanto en los municipios como en el Tribunal de Cuentas. Desde el año 2019 hasta la fecha actual se ha avanzado en tratar de solucionar algunas de las causas, sin embargo estamos convencidos que aún resta camino por andar. La futura implementación de la flamante Ley N° 3.755 de Administración Financiera, tanto en la provincia como en los municipios, es el marco propicio para que todos los interesados afronten el desafío y tomen de manera coordinada las decisiones necesarias.

CAPÍTULO VI – BIBLIOGRAFÍA

- Acordada N° 54 del Tribunal de Cuentas de Santa Cruz (1962).
“Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia de Santa Cruz”
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sep. 2015, Organización de Naciones Unidas (ONU). Recuperado de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/transformar_nuestro_mundo_documento_oficial_de_la_agenda_2030_original.pdf
- BID/CLAD. “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39, pág. 167, 2007.
- Cermelo, Carlos Alberto, (2021). “Paradigmas de la Administración Pública”, material de estudio de la materia Administración Pública, Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público.
- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz (1998).
- DiarioWeb, diario digital. (nota del 15/08/2021). “Chubut está entre las tres provincias con peor conexión a Internet del país”. Recuperado de:
<https://www.eldiarioweb.com/2021/08/chubut-una-de-las-provincias-con-peor-conexion-a-internet-del-pais/>
- Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ), Real Academia Española, 2022. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/juicio-de-cuentas>
- El Economista, diario digital. (nota del 10/11/2017). “En la PBA y la CABA se genera más del 50% del PIB nacional”. Recuperado de:
<https://eleconomista.com.ar/economia/en-pba-caba-genera-mas-50-pib-nacional-n16291>
- Fenoglietto, Lucas Roberto. (2021). El actual sistema de Control Externo y su antecedente inmediato. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.)

- Gurruchaga A., (2007), IV Jornadas Asociación de Auditores Internos del Estado “¿Funciona el Control?”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública.
- Ivanega, Miriam Mabel. (2004). “Breves reflexiones en torno al control externo administrativo y sus consecuencias en la República Argentina”. Recuperado de:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792005000100002
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN).
- Infobae, diario digital. (nota del 15/11/2021). “Crisis y trabajo: en 13 de las 23 provincias argentinas el empleo público supera al privado”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2021/11/15/crisis-y-trabajo-en-13-de-las-23-provincias-argentinas-el-empleo-publico-supera-al-privado/>
- Ley Provincial N° 55 Orgánica de Municipalidades (1958).
- Ley Provincial N° 500 Orgánica del Tribunal de Cuentas de Santa Cruz (1965).
- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (1992).
- Ley Provincial N° 3.755 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial (2021).
- Ley Provincial N° 760 de Contabilidad (1972).
- Lerner, Emilia Raquel. (1996). “Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público” Tomo I – Cap. VIII
- Madison, James. (1778). El Federalista, número 51, “La estructura del gobierno debe proporcionar los adecuados controles y equilibrios entre los diferentes departamentos”
- Moreno, Sergio Gastón. (2016). “Auditoría Gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma” (1ª. Ed.), Capítulo XIV. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Pellegrini, María Laura. (2016). “Auditoría Gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma” (1ª. Ed.), Capítulo I. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.

- Resolución N° 107 del Tribunal de Cuentas de Santa Cruz (1982). “Normas de Procedimiento para examinar las Rendiciones de Cuenta de Municipalidades y Comisiones de Fomento”