

“Propuesta de registraci3n con transparencia en los Programas con financiamiento Internacional”

Consejo profesional de Ciencias Econ3micas de la Rep3blica Argentina

Premio Dr. Manuel Belgrano

“La Gesti3n Gubernamental y la contabilidad p3blica – Transparencia”

T3tulo de la Ponencia:

*“Propuesta de registraci3n con transparencia en los Programas
con financiamiento Internacional”*

AUTORES:

- Catalina de Siena
- Teresita de Lisieux

SAN JUAN - ARGENTINA

ABRIL 2015

INDICE

1. RESUMEN.....	3
2. INTRODUCCI3N.....	3
3. ESTADO MARCO LEGAL ENDEUDAMIENTO.....	7
3.1 EL ESTADO ARGENTINO	7
3.2 NORMATIVA RELATIVA A LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTO.....	8
3.2.1 Constituci3n Nacional.....	8
3.2.2 Leyes Nacionales.....	11
3.2.3 Constituci3n Provincial.....	14
3.2.4 Leyes provinciales.....	15
4. SECTOR P3BLICO Y ACTIVIDAD FINANCIERA	16
4.1. REFORMA ADMINISTRACI3N FINANCIERA.....	16
4.2. ADMINISTRACI3N FINANCIERA	19
4.2.1 Sistema de informaci3n financiera en la Provincia de San Juan.....	20
4.2.1.1 SISTEMA DE INFORMACI3N FINANCIERA (SIIF).....	21
4.2.1.2 Funcionamiento.....	23
4.2.2. Sistema de informaci3n financiera en el 3mbito Nacional.....	25
4.2.2.1. SIDIF Local Unificado (SLU).....	27
4.2.2.2. Sistema UEPEX.....	28
5. TRANSPARENCIA Y RENDICI3N DE CUENTAS.....	30
5.1 TRANSPARENCIA.....	30
5.1.1 CONVENCIONES INTERNACIONALES.....	33
5.2 RENDICI3N DE CUENTAS.....	34
5.3. CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO.....	35
5.3.1 Concepto.....	35
5.3.2 Aspectos normativos.....	36
5.3.3 Control de la cuenta general del ejercicio.....	37
5.3.4 Resultado de la Cuenta General del Ejercicio.....	38
6. FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL	38
6.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	39
7. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA).....	42
7.1 PROGRAMA DE DESARROLLO DE 3REAS RURALES-PRODEAR.....	43
7.1.1. Marco normativo para la ejecuci3n del PRODEAR.....	44
7.1.2 PRINCIPALES DISPOSICIONES PARA LA ADMINISTRACI3N Y OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA.....	46
7.1.3. Ejecuci3n y seguimiento.....	48
7.1.4. Informaci3n financiera y control.....	49
8 LA TRANSPARENCIA COMO VALOR EN LA ARTICULACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, PAUTAS PARA FACILITAR LA REGISTRACI3N DE PROGRAMAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL PRODEAR.....	50
8.1 PROPUESTAS DE MEJORAS.....	57
8.1.1 3tica profesional, capacitaciones, y capitalizaci3n de experiencias.....	57
8.1.2. Mayor participaci3n de las provincias en la elaboraci3n de los manuales operativos.....	60
8.1.3. Actualizaci3n e integraci3n del sistema de administraci3n p3blica provincial al sistema UEPEX.....	63
8.1.4 Publicaci3n de resultados y acceso a la informaci3n.....	67
9. CONCLUSI3N	69
10. BIBLIOGRAFIA	73

1. RESUMEN

Benedicto XVI haciendo un an3lisis profundo de la situaci3n que atraviesa el mundo dec3a que existe una necesidad de utilizar correctamente los instrumentos y las estructuras econ3micas, en beneficio de la persona humana, aunque para ello habr3 que educar las conciencias en la responsabilidad personal y social.

La promoci3n de la 3tica en el servicio p3blico est3 estrechamente vinculada con la transparencia, la cual act3a como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores p3blicos. En este sentido, la 3tica p3blica adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio p3blico, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso. No es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir una rendici3n de cuentas clara y precisa por parte de quienes trabajan en la gesti3n p3blica¹.

En el presente trabajo se aborda algunas dificultades que tienen los programas con financiamiento internacional a la hora de registrar y rendir cuentas, para ello se proponen algunos procedimientos de registraci3n contable a fin de lograr un presupuesto y cuenta general m3s transparente.

PALABRAS CLAVES: Financiamiento Internacional, Transparencia, Rendici3n de Cuentas, Registraci3n Contable.

2. INTRODUCCI3N

Benjamin Hill, Secretario Ejecutivo de la Comisi3n Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupci3n en la Administraci3n P3blica Federal opina “que los procesos mundiales, como la llamada “tercera ola” democr3tica, la integraci3n comercial de distintas regiones del planeta as3 como las nuevas tecnolog3as de comunicaci3n que permiten conocer de forma instant3nea lo que ocurre en cualquier

1 NAESSENS, N (2010). 3tica p3blica y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 a3os de Iberoamerica.

lugar del mundo, han colocado a la transparencia en un lugar protag3nico en el inter3s de organismos de cooperaci3n internacional, empresas, organizaciones sociales internacionales e inversionistas”.

El Dr. Andreas Schedler especialista internacional sobre rendici3n de cuentas en un art3culo para la Instituto Federal Acceso a la Informaci3n P3blica expresa, *“Hoy en d3a, el concepto de la rendici3n de cuentas (accountability), que ya forma parte del lenguaje pol3tico cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera n3tida esta preocupaci3n continua por controles y contrapesos, por la supervisi3n y la restricci3n del poder. En todo el mundo democr3tico, los actores y observadores de la pol3tica –los l3deres de partido, las asociaciones c3vicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los acad3micos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendici3n p3blica de cuentas”*²

En un mundo cada vez m3s globalizado, donde todos los pa3ses se integran en un contexto econ3mico mundial, es indispensable el rol de las instituciones financieras internacionales como promotoras de la integraci3n y cooperaci3n internacional. Asimismo representan en la Argentina un herramienta necesaria en los ciclos recesivos, que inyectan dinero necesario para la reactivaci3n de la econom3a, para ello ofrecen una amplia l3nea de pr3stamos con bajo inter3s, sin intereses y donaciones, algunos de estos proyectos se cofinancian con gobiernos provinciales, nacionales, otras instituciones multilaterales, bancos comerciales y distintos organismos de cr3ditos que se suman al prop3sito de cooperaci3n y colaboraci3n con los pa3ses subdesarrollados fuertemente instaurado como pol3tica de estos organismos. Como ejemplo de estos actores se pueden mencionar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetarios internacional (FMI) y Grupo del Banco Mundial de los cuales se desprenden las principales l3neas de cr3ditos. Estas instituciones tienen ambiciosos objetivos en el desarrollo y crecimiento de los pa3ses en desarrollo y subdesarrollados como son el disminuir los niveles de pobreza extrema a niveles m3nimos y promover la

² SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendici3n de Cuentas”. Revista N3 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Informaci3n P3blica (IFAI).

prosperidad compartida, todo ello en el curso de una generaci3n. Adem3s de trabajar bajo rigurosos controles y pol3ticas anticorrupci3n, en vista del actual llamamiento a las instituciones financieras internacionales para que presten un apoyo m3s vigoroso al fomento de la buena gobernanza, a la transparencia y a la reducci3n de la corrupci3n de forma tal que los fondos no sean desviados para fines distintos a los perseguidos por las instituciones.

En la Argentina se ha ido avanzando en el tema desde el sector p3blico hay algunos organismo que han comenzado un procesos de modernizaci3n destinado a la transparencia del Estado. C3sar Duro ha llevado a cabo un programa de reforma con el objetivo de que la Contadur3a General de la Naci3n (CGN) se transforme en el 3nico organismo oficial a trav3s del cual el Estado brinde informaci3n financiera cuyo objetivo es brindarle transparencia e informaci3n al ciudadano. Cesar Duro en el a3o 2013 el marco de las X Jornadas Nacionales del Sector P3blico, el Contador General de la Naci3n, asegura *“La contabilidad p3blica hasta hace unos 20 a3os fue un coto reservado para algunos expertos, a partir de la reforma se fue abriendo y modernizando la contabilidad de registro y se desarrollaron nuevos sistemas que permiten conocer, en l3nea, las transacciones del Estado y se han ido incorporando nuevas herramientas para tener mejor informaci3n en tiempo real”*. Y es as3 como existe un acceso web publicado en la p3gina de la Contadur3a General de la Naci3n la cuenta de inversi3n para que cada ciudadano sepa cuanto se gast3 en seguridad, cu3nto cost3 la justicia, etc; y para eso la Contadur3a General de la Naci3n desarrolla un sistema de contabilidad de costos para el sector p3blico.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad brindar estrategias para lograr una manera de transparentar la informaci3n y proponer procedimientos de registraci3n contable de los programas financiados con instituciones multilaterales de cr3dito en general. Debido a que la operatoria de los programas es similar y denotan caracter3sticas comunes en todos ellos, se aborda el estudio en el marco del PRODEAR, y a partir del estudio de caso, se pueden establecer pautas generales y aplicables a programas de instituciones financieras de similar caracter3sticas.

Es importante alinear estos avances en el plano local nacional al contexto local

provincial, dada nuestra estructura federal y m1s ambicioso a1n, es dar apertura a los sistemas incluyendo la articulaci3n con el contexto internacional. Ya que como se menciona, trabajar con estas instituciones financieras tiene como objetivo fomentar las inversiones en educaci3n, salud, administraci3n p1blica, infraestructura, agricultura y gesti3n ambiental, entre otros. Adem1s de traer aparejado un manejo claro de fondos debido a los m1ltiples controles y reg1menes anticorrupci3n bajo los cuales operan estos organismos.

En el financiamiento internacional, como se ve intervienen m1ltiples instituciones o bancos de fomento, como sujetos de derecho p1blico internacional, que involucran un complejo normativo paralelo al vigente en el sector p1blico nacional o provincial.

Es as1 que necesariamente se encuentra un importante n1mero de normativas y disposiciones, adem1s de las ya instauradas en los sistemas gubernamentales locales que deben cumplirse, respondiendo a intereses o necesidades de informaci3n heterog1nea, que suele producir dificultades a la hora de aplicar disposiciones reglamentarias y procedimientos internacionales en los ya vigentes. Todo ello produce confusi3n en los actores y multiplicidad de criterios que devienen en situaciones engorras, complejas y confusas lejos de la necesaria transparencia en la gesti3n de fondos p1blicos.

Se identifica entonces la necesidad de estudiar la operatividad y funcionamiento de estas instituciones y en funci3n de ello, elaborar propuestas de mejoras para lograr un trabajo articulado, claro y organizado, que vela no solo por la claridad de acciones del gobierno sino que aumenta la ejecuci3n de programas internacionales de fomento, que en definitiva se traduce en un beneficio p1blico.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad brindar estrategias para lograr una manera de transparentar la informaci3n y proponer procedimientos de ejecuci3n de los programas financiados con instituciones multilaterales de cr1dito en general. Debido a que la operatoria de los programas es similar y denotan caracter1sticas comunes en todos ellos, se aborda el estudio en el marco del PRODEAR, y a partir del estudio de caso, se puede establecer pautas generales y aplicables a programas de instituciones financieras de similar caracter1sticas.

3. ESTADO MARCO LEGAL ENDEUDAMIENTO

Para lograr un trabajar en un contexto de claridad y eficacia se debe conocer como se estructura el gobierno federal argentino, y las disposiciones normativas ya insaturadas que velan por la legalidad y legitimidad de los actos estatales. Es por ello, que la articulaci3n conlleva al necesario entendimiento del ordenamiento jur3dico de los procesos de endeudamientos y su principio de supremac3a que toma acci3n en caso de superposici3n o contradicci3n entre las distintas legislaciones. El valor de la transparencia en este punto se traduce en un esfuerzo por el acatamiento a las normativas imperantes en el pa3s instauradas contra la corrupci3n, que promuevan la participaci3n de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gesti3n de los asuntos p3blicos y los bienes p3blicos, la integridad, la transparencia y la obligaci3n de rendir cuentas.

3.1 El Estado Argentino

Al Estado generalmente se lo define como "la sociedad jur3dica y pol3ticamente organizada"³. B. Campos (2008), hace distincion de cuatro elementos b3sicos, a saber: territorio, poblaci3n, poder y gobierno. Asimismo define poder pol3tico, como competencia o capacidad para que el Estado logre su fin, quienes hacen ejercicio de este poder son los gobernantes, hombres titulares del poder que aparecen en el orden normativo como3rganos, y su conjunto componen el gobierno.

La relaci3n entre el elemento poder y territorio, dan lugar a la forma de Estado Federal, donde "se combinan dos fuerzas: la centr3peta y la centr3fuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonom3a de varios."⁴. Es as3 que existe una dualidad de poderes: el del Estado federal, y tantos Estados locales por cuantas provincias lo conforman, residiendo en las provincias todo el poder no otorgado expresamente a la Naci3n Constituci3n Nacional, art3culo 121: *“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constituci3n al gobierno federal, y el que*

³ MACHICADO, Jorge, "El Estado", Apuntes Jur3dicos (en l3nea), disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html> Consulta: 12/02/2015-

⁴ Ibid, p. 437

expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporaci3n”⁵

En este esquema, se encuentra un ordenamiento jur3dico arm3nico el cual debe ser respetado a los efectos de no caer en la inconstitucionalidad. Bidart Campos (2008) hace menci3n a este fen3meno como la doctrina de la supremac3a constitucional, que establece que la constituci3n es la base de todo el orden jur3dico-pol3tico de un Estado y que 3sta, revestida de “super-legalidad”, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Tambi3n se3ala que la misma supone una gradaci3n jer3rquica del orden jur3dico derivado, que se escalona en planos distintos. Los m3s altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la constituci3n. Siguiendo esta l3nea, H3ctor Rogelio Serravalle⁶ establece que, en este orden jer3rquico-normativo, se encuentra en la Constituci3n Nacional como ley suprema del Estado Nacional y a las Constituciones Provinciales como normativa fundamental de sus Estados miembros (provincias). Ambas definen el 3mbito de aplicaci3n de los distintos niveles del Estado y sus respectivos gobiernos; Nacional, Provincial y Municipal.

3.2 Normativa relativa a los procesos de endeudamiento

Ahora bien, como secci3n medular del presente trabajo se analizan las distintas disposiciones previstas en materia de endeudamiento, de forma tal de no trasgredir y comprender el marco legal en el que se encuadra el financiamiento internacional.

Se comienza por la normativa de mayor jerarqu3a, la Constituci3n Nacional, siguiendo por las leyes y decretos Nacionales, para luego indagar en el plano local Provincial.

3.2.1 Constituci3n Nacional

El proceso de endeudamiento, ha llevado un interesante despliegue de posiciones argumentales respecto de la distribuci3n de competencias que resultan atribuidas al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Nacional, seg3n el reparto operado por la Ley

⁵ Constituci3n Republica Argentina. Articulo 121. T3tulo II “Gobierno de las provincias”. 1994

⁶ Serravalle, Hector R. (2005, junio). “El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales”. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administraci3n P3blica. Tucum3n, Argentina.

Fundamental.

Como primera disposici3n, el art3culo 4º de la Constituci3n Nacional menciona al empr3stito como recurso para solventar los gastos de la naci3n en determinadas situaciones, estableciendo:

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Naci3n con los fondos del Tesoro Nacional, (...) y de los empr3stitos y operaciones de cr3dito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Naci3n, o para empresas de utilidad Nacional".

Este art3culo hace referencia a la generalidad de los recursos que posee el Gobierno Federal, se±alando puntualmente los empr3stitos tanto los de orden interno, como los de orden externo, permitiendo el endeudamiento del pa3s.

Siguiendo esta misma l3nea, el art3culo 75 en sus incisos 4º y 7º atribuye al Congreso la potestad de:

4º "contraer empr3stitos sobre el cr3dito de la Naci3n".

7º "arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Naci3n"

Asimismo, el Poder Legislativo interviene en la aprobaci3n anual de la ley de presupuesto de la Naci3n (Art3culo 75, inc. 8), disposici3n necesaria para la operatividad del endeudamiento. Con igual l3gica, el Art. 60 de la Ley 24.156 como regla general impide a las entidades de la administraci3n nacional formalizar cualquier operaci3n de cr3dito p3blico que no est3 contemplada en la ley de presupuesto o en una ley espec3fica.

Por el otro lado, el Jefe de gabinete y los dem3s Ministros del Poder Ejecutivo, quienes tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Naci3n (Art 100) y como atribuci3n expresa del Art. 99 inc. 11 de la Constituci3n Nacional, a saber:

“El presidente de la Naci3n tiene las siguientes atribuciones: (...) 11 Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras...”.

De esta manera el Presidente de la Naci3n conduce las relaciones exteriores con organizaciones internacionales y naciones extranjeras, en virtud de lo cual se encuentra habilitado para gestionar, negociar y suscribir las operaciones de cr3dito

externo.

Como atribuciones propias, se puede visualizar la actuaci3n conjunta de los dos Poderes, en las distintas oportunidades que la constituci3n expresamente les otorga. Este punto merece una aclaraci3n fundamental, en la actualidad y como consecuencia de sucesivas actualizaciones de la ley complementaria permanente de presupuesto del a1o en curso, la facultad para contratar pr3stamos con organismos internacionales reside en el Poder Ejecutivo Nacional por delegaci3n expresa amparada en el art 76 de la Constituci3n que en principio proh3be la delegaci3n legislativa en el Poder Ejecutivo, admitiendo algunas excepciones en determinadas materias de administraci3n o emergencia publica, por un plazo determinado y de acuerdo a las bases que el congreso establezca.

Es as3 que en la ley complementaria permanente de presupuesto establece expresamente tal delegaci3n y dispone los principales lineamientos, a saber: *“Cuando convenga facilitar la movilizaci3n de capitales en el mercado interior o exterior, con el fin de establecer o ampliar servicios p3blicos o actividades que directa o indirectamente est3n vinculadas a los servicios de ese car3cter”*⁷. Continúa estableciendo la condici3n que las inversiones sean direccionadas para el desarrollo econ3mico del pa3s y declaradas de inter3s general por ley o por el poder ejecutivo nacional, bajo estas condiciones: *“...PODER EJECUTIVO NACIONAL, queda 3ste facultado para contratar pr3stamos con Organismos Internacionales econ3mico-financieros a los que pertenezca como miembro la REPUBLICA ARGENTINA, siempre que se ajusten a t3rminos y condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios b3sicos y reglamentaciones sobre pr3stamos...”*⁸.

Se puede entonces afirmar que el Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra facultado para contraer empr3stos con organismos internacionales direccionados al desarrollo econ3mico del pa3s y que sean materia de inter3s general.

Tambi3n es importante destacar, que luego de la reforma constitucional, se introduce la potestad expresa a las provincias de celebrar convenios internacionales, con los l3mites

⁷ LEY N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2005).

⁸ *Ib3d.*

establecidos en el art. 124 y sus concordantes (arts. 125 y 126) de la Norma Suprema. El art. 124 de la Constituci3n Nacional establece que las provincias pueden celebrar convenios internacionales en tanto:

- 1. No sean incompatibles con la pol3tica exterior de la Naci3n;*
- 2. No afecten las facultades delegadas al gobierno federal;*
- 3. No afecten el cr3dito p3blico de la Naci3n;*
- 4. Tengan conocimiento del Congreso.*

Como puede observarse en este 3ltimo art3culo se convierte en la apertura constitucional que facilita la inserci3n de las provincias en el plano internacional. As3, las provincias poseen en virtud de la autonom3a pol3tica, premisa fundamental del federalismo, con un amplio margen de acci3n en los procedimientos normativos y legales en torno a la celebraci3n y puesta en pr3ctica de los convenios internacionales. Este art3culo hace referencia a la capacidad de las provincias de contraer pr3stamos directos con el organismo internacional financiador, a su vez estos estados miembros, tienen la posibilidad de contraer empr3stos indirectos celebrados mediante convenios de pr3stamos subsidiarios⁹. Cualquiera sea la modalidad adoptada, es importante tener claro la necesidad de una autorizaci3n para concretar la operaci3n de cr3dito que trae aparejado el consecuente endeudamiento, en un todo de acuerdo a las disposiciones previstas en la Constituciones Provinciales.

3.2.2 Leyes Nacionales

3.2.2.1 R3gimen de Responsabilidad Fiscal

En materia de endeudamiento no se puede dejar de lado las disposiciones establecidas en la Ley Nacional 25.917 “R3gimen de Responsabilidad Fiscal”, el objeto de dicha ley es establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gesti3n p3blica, al limitar la intervenci3n discrecional y sumar control por parte de organismos independientes. As3, en su cap3tulo V establece una serie de

⁹Este convenio se firma en el marco de un Convenio de Pr3stamo previo firmado entre el Gobierno Nacional y el Organismo Multilateral de Cr3dito, que le permite a la Provincia acceder a una porci3n del total del pr3stamo que fuera otorgado por el Organismo Multilateral de Cr3dito al Gobierno Nacional.

limitaciones y recaudos que deben tener las provincias en materia de endeudamiento, a saber:

- *Art 21”Los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires tomar3n las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipaci3n a municipios”. Quienes superen el mencionado porcentaje no podr3n acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente.*
- *Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Aut3noma de deber3n implementar, actualizar sistem3ticamente e informar el estado de situaci3n de las garant3as y avales otorgados*
- *Los gobiernos provinciales como aplicaci3n financiera(amortizaci3n de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores*
- *Art. 25 “Los gobiernos provinciales, (...) para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garant3as y avales, elevar3n los antecedentes y la documentaci3n correspondiente al Ministerio de Econom3a y Producci3n, el que efectuar3 un an3lisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la presente ley”.*

El concepto de Transparencia Fiscal, constituye una herramienta que tiende al cumplimiento de los principios de buena gobernabilidad, como lo son la responsabilidad fiscal o la previsibilidad. La transparencia fiscal es un concepto amplio que hace referencia a cuatro cuestiones b3sicas:

- a) Definici3n clara de funciones y responsabilidades del sector p3blico.
- b) Acceso del p3blico a la informaci3n.
- c) Transparencia en la preparaci3n, publicaci3n y ejecuci3n del presupuesto.
- d) Garant3as de integridad de la informaci3n del Sector P3blico¹⁰.

¹⁰ ARGAÑARAZ y otros (2.006). “Estudio del grado de acceso p3blico a la informaci3n fiscal en provincias y municipios”. IERAL de Fundaci3n Mediterr3nea.

3.2.2.2 Ley Administraci3n Financiera

Siguiendo los lineamientos impuestos por la Carta Magna y dentro del esp3ritu del Programa de Reforma de la Administraci3n Financiera Gubernamental, los principales aspectos del Sistema de Cr3dito P3blico se establecen en la Ley 24.156 en su T3tulo III, en esta ley se establece "reglas de procedimiento", la normativa regula los procesos presupuestarios y de administraci3n de los recursos p3blicos. Incluso su Art 59 menciona la necesidad de una autorizaci3n previa del "3rgano coordinador de los sistemas de administraci3n financiera".

3.2.2.3 Ley Complementaria permanente

Como se menciona, la presente ley espec3ficamente en su art 40, se dispone la delegaci3n expresa por la cual se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a contraer empr3stimo con organismos internacionales. Al establecerse por un plazo determinado y con motivo de darle continuidad es actualizada en los sucesivos periodos a los efectos de mantener su vigencia.

Adem3s de ello, se establecen otras exigencias en materia de endeudamiento que junto con la ley de administraci3n financiera, constituyen los dos ordenamientos generales, que regulan el r3gimen presupuestario del Estado Nacional, as3 el Art.48 establece:

“ARTICULO 48.- De acuerdo con las prioridades y lineamientos de pol3tica del GOBIERNO NACIONAL, las Jurisdicciones y Entidades de la ADMINISTRACION NACIONAL s3lo podr3n iniciar gestiones para realizar operaciones de cr3dito p3blico financiadas total o parcialmente por los Organismos Financieros Internacionales de los que la Naci3n forma parte, cuando cuenten con opini3n favorable del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS previo dictamen del MINISTRO DE ECONOMIA Y PRODUCCION en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversi3n del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodol3gicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales(...)”

Como puede observarse en el apartado citado ut-supra, esta ley complementaria

adiciona requisitos que hacen a la operatividad del financiamiento, al exigir un dictamen previo del Ministro de Economía y Producci3n, con opini3n favorable del Jefe de Gabinete de Ministros. Continuando con el análisis:

“(...) El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS autoriza el inicio de las negociaciones definitivas de la operaci3n previo dictamen del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION sobre la viabilidad de la operaci3n, considerando especialmente los siguientes conceptos:

a) Factibilidad econ3mico-t3cnica del proyecto de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones P3blicas.

b) Incidencia de la operaci3n teniendo en cuenta la sujeci3n a las reglas fiscales que dispone la Ley N° 25.152, la restricci3n impuesta por la Ley N° 25.453 y el conjunto de operaciones de cr3dito que se encuentran en proceso de ejecuci3n.

c) Valorizaci3n y viabilidad financiera de las condiciones del pr3stamo que afecten los recursos del TESORO NACIONAL y otros recursos internos.

d) Planta de Personal de la Unidad Ejecutora y su impacto presupuestario, en caso de que sea necesaria su creaci3n.”¹¹

Como puede valorarse, el dictamen sobre la viabilidad emanado del Ministro de Economía se sustenta en otros estudios y requisitos previos, es importante destacar que existen otros pormenores que no hacen al objetivo de esta secci3n, ya que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de todos los requisitos, sino m3s bien mencionar las principales disposiciones a tener en cuenta. Abordado el plano Nacional, se comienza con las disposiciones provinciales.

3.2.3 Constituci3n Provincial.

En la Carta Magna, los principios de autonomía provincial y la necesidad de concordancia de los principios constitucionales provinciales con los nacionales est3n establecidos en los artícuos 5 y 123. En este sentido, el artícuo 5 establece que *“Cada provincia dictar3 para s3 una constituci3n, bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garant3as de la Constituci3n Nacional y*

¹¹ LEY N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2005)

que asegure su administraci3n de justicia, r3gimen municipal y educaci3n primaria.” Y el art3culo 123 ratifica estos principios: “cada provincia dicta su propia constituci3n conforme a lo dispuesto por el art3culo 5.”

En igual sentido, en materia de endeudamiento, la Constituci3n Provincial, establece disposiciones donde se puede visualizar la participaci3n de ambos poderes.

Respecto de la participaci3n del Poder Legislativo, se encuentra el art3culo 150 donde establece las atribuciones de la c3mara de diputados, puntualmente en sus incisos 2 y 13 establece:

Art 150 inc.2. “Aprobar o desechar los tratados o convenios que el Poder Ejecutivo con el Estado Nacional, otras provincias o municipios del pa3s, entes p3blicos o privados, nacionales o extranjeros, estados extranjeros u organismos internacionales...”

Art 150 inc.13. “Autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empr3stos, determinando los intereses y las bases y condiciones para su amortizaci3n; emitir t3tulos p3blicos y cualquiera otra operaci3n de cr3dito con arreglo a lo dispuesto por esta Constituci3n”. Se debe intervenir previamente mediante la aprobaci3n de la ley de presupuesto (Art. 150 inc. 4) y posteriormente, a trav3s del control y evaluaci3n de la oportunidad, m3rito y conveniencia de la cuenta inversi3n, aprob3ndola o rechaz3ndola. (Art 150 inc. 5)

Respecto del Poder Ejecutivo, tiene un rol principal en materia de endeudamiento al ser el Gobernador el mandatario legal de la Provincia, jefe de la Administraci3n y quien la representa en todas sus relaciones oficiales. Puntualmente en el Art 189 inc.9 en relaci3n a los empr3stos establece:

“...Celebra y firma tratados con la Naci3n, las Provincias, los municipios, entes de derecho p3blico y privado, nacionales o extranjeros, para fines de utilidad com3n, especialmente en materia cultural, educacional, econ3mica y de administraci3n de justicia, con la aprobaci3n de la C3mara. Cuando se trate de convenios celebrados con entes p3blicos extranjeros, se dar3 conocimiento previo al Congreso de la Naci3n...”

3.2.4 Leyes provinciales

3.2.4.1 Ley Adhesi3n al R3gimen Federal de Responsabilidad Fiscal

En la Provincia de San Juan a trav3s de la Ley N° 7.567, en su T3tulo II, se encuentra adherida al “R3gimen de Responsabilidad Fiscal” debiendo tener en cuenta los recaudos y limites de endeudamiento establecidos en la mencionada normativa legal. Es por ello que es requisito necesario el dictado de una resoluci3n, toda vez que la provincia incurra en nuevo endeudamiento, otorgada por parte de la Secretaria de Hacienda en concordancia con la ley Nacional antes citada.

3.2.4.2 Ley de Administraci3n Financiera Provincial

Con similar esp3ritu, la ley de administraci3n financiera dispone al igual que ley 24.156 en su t3tulo III- Del sistema de cr3dito p3blico, a partir del art3culo 56. *El cr3dito p3blico se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueban las operaciones espec3ficas*”. En su art3culo 57 inc. 3 se menciona la contrataci3n de pr3stamos con instituciones financieras. Los convenios con organismos internacionales se clasifican como deuda p3blica externa, originada contrataci3n de pr3stamos. De acuerdo al art. 59 se establece la necesidad de la intervenci3n previa del Ministerio de Hacienda y Finanzas, que eval3a las posibilidades de su atenci3n al iniciar el tr3mite para realizar operaci3n de cr3dito p3blico.

Concluido el abordaje de los procesos de endeudamiento desde la 3ptica constitucional, y siguiendo los objetivos planteados en el presente cap3tulo, se contin3a con el estudio del Estado como Administraci3n P3blica, comprendiendo su funcionamiento y abordando los principales sistemas que la conforman.

4. SECTOR P3BLICO Y ACTIVIDAD FINANCIERA

4.1. Reforma Administraci3n Financiera

Haciendo un poco de historia, como menciona Serravalle (2005)¹², es importante dar una breve explicaci3n de la profunda reforma de la Administraci3n P3blica Nacional, ya

¹² Serravalle, Hector R. (2005, junio). “El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales”. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administraci3n P3blica. Tucum3n, Argentina

que la misma trae aparejada importantes cambios procedimentales y de actualizaci3n de todo el sistema gubernamental, en post de sistemas mucho m1s claros y eficientes. Esta reforma tiene sus or3genes producto de la grave crisis hiperinflacionaria de fines de la d3cada del '80 y como consecuencia del profundo replanteo que se hizo la sociedad Argentina por las deficiencias del aparato burocr1tico

La Ley de Reforma del Estado, tuvo como principal objetivo, la reestructuraci3n global del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educaci3n y la salud (INAP, 1996).

La Reforma Administrativa fue articulada desde el CECRA (Comit3 Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa) y el programa fue avalado y financiado en buena parte por Organismos multilaterales de cr3dito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, la Comisi3n Econ3mica para Am3rica Latina y el Caribe.

Adem1s, en este marco econ3mico al gobierno le fue posible acceder al financiamiento externo con el objeto de instrumentar pol3ticas que impactaran en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Argentina. Tal hecho se configura como uno de los primeros antecedentes que evidencian la creciente globalizaci3n y la necesidad de trabajar con organismos internacionales.

Es importante reproducir los objetivos propuestos y perseguidos por dicho programa, a saber:

- Gesti3n gubernamental efectuada con economicidad, eficiencia y efectividad;
- Generar flujos de informaci3n en forma oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- Eficacia a trav3s de la interrelaci3n de los sistemas de la administraci3n financiera (Teor3a General de Sistemas).-
- Transparencia en la gesti3n de recursos p1blicos.

Entre los cambios relevantes, entonces, se sanciona y promulga en 1992 la ley de Administraci3n Financiera Nacional N° 24.156, que deroga parcialmente la anterior Ley de Contabilidad, y que introduce nuevos y modernos conceptos. En l3neas generales el

enfoque sist3mico, la centralizaci3n normativa y descentralizaci3n operativa, los criterios de econom3a, eficiencia y eficacia, la transparencia fiscal. Y en aspectos m3s espec3ficos y metodol3gicos el cambio al Sistema Presupuestario de la competencia o del devengado del sistema de la Caja o percibido, el presupuesto por Programas, la Cuenta 3nica del Tesoro (CUT), entre otros.

Como consecuencia de la sanci3n de la mencionada Ley, se producen importantes mejoras en la publicaci3n y manejo de la informaci3n del Estado Nacional, producto en buena parte del Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (SIDIF) Central. Esta reforma no solo se despliega en el plano nacional, tuvo su relativa repercusi3n en el 3mbito provincia, el Programa de Reforma considera un 3ltimo cap3tulo destinado a trabajos para coordinar la reforma con las Provincias y Municipalidades, indicando los siguientes objetivos b3sicos:

- a) Aplicar en cada provincia o municipio un proceso de administraci3n financiera de alcances similares y compatibles con el que desarrollar3 el Estado Nacional.
- b) Elaborar un sistema de informaci3n que permita mostrar permanentemente la gesti3n y situaci3n consolidada de todo el sector p3blico argentino, suficientemente anal3tico para realizar evaluaciones de tipo econ3mico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.

En este contexto la Secretar3a de Hacienda de la Naci3n dependiente del Ministerio de Econom3a de la Naci3n y la Secretaria de Asistencia Financiera a las Provincias dependiente del Ministerio de Interior de la Naci3n, trabajando en conjunto con la Unidad Ejecutora Central de Proyectos del BIRF y BID, brindaron su apoyo t3cnico y econ3mico con el objetivo de que las Provincias y los Municipios se alinearan a la reforma Nacional.

La suerte de los niveles subnacionales fue muy dispar, coexistiendo desarrollos provinciales muy s3lidos, con otras experiencias que denotan una insoslayable oportunidad de mejoras. La provincia de San Juan a trav3s de la sanci3n y promulgaci3n de la ley 6905 de Administraci3n Financiera y la adopci3n de un verdadero sistema de gesti3n integral, experimento un desarrollo muy completo.

4.2. Administraci3n Financiera

En la provincia de San Juan se sanciona y promulga la Ley 6905, es importante destacar que esta se encuentra suspendida en su aplicaci3n pero con motivo de hacer factible su implementaci3n y adecuarla a la estructura aprobada por la ley de Presupuesto anual, se han dictado normas de adecuaci3n al Sistema Tradicional como el Decreto 0002-MHF-2005 (de implementaci3n del S.I.I.F.), la Resol. N3 240-MHF-2005 (aprueba los nuevos Clasificadores) y la Resol. N3 104-C.G.P-2005 (determina los diferentes momentos en la ejecuci3n del gasto), entre otras.

La ley 6905 en su art. 23 definen la Administraci3n Financiera como el conjunto de sistemas,3rganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtenci3n de los recursos p3blicos y su aplicaci3n para el cumplimiento de los objetivos del Estado, como se puede observar esta definici3n se sustenta en la visi3n sist3mica adoptada luego de la profunda reforma a inicios de la d3cada del 90.

La Teor3a General de Sistemas es el sustento metodol3gico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se aplican en la Administraci3n Financiera, abarcando dos principios b3sicos esenciales: la interrelaci3n de sistemas y los criterios de centralizaci3n normativa y de descentralizaci3n operativa. De esta forma se concibe a la Administraci3n Financiera como un macro sistema operante en la Administraci3n P3blica, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados donde el funcionamiento y desarrollo eficaz y eficiente de cada sistema componente se halla directamente influido por los sistemas vinculados, los cuales no trabajan en forma aislada ya que los resultado de uno de ellos influyen en otros.

Los conceptos de centralizaci3n normativa y descentralizaci3n operativa se complementan a los efectos de lograr un equilibrio, al centralizar se otorga orientaci3n e integraci3n, desde el punto de vista de pol3ticas, normas y procedimientos en el funcionamiento de cada uno de los sistema, mientras que al descentralizar se busca distribuir la administraci3n de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debiendo ejecutarse en forma particular por cada una de las instituciones p3blicas a cargo de las misma. Es por ello, que existen organismos centrales a nivel de cada uno de los

sistemas, responsables de la direcci3n de los mismos y organismos perif3ricos con relaciones funcionales en relaci3n a los primeros.

El art3culo 5° de la Ley establece que la Administraci3n Financiera est3 integrada por los siguientes sistemas, que deben estar interrelacionados entre s3:

Sistema Presupuestario

Sistema de Cr3dito P3blico

Sistema de Tesorer3a

Sistema de Contabilidad Gubernamental

Sistema de Contrataciones

Sistema de Administraci3n de Bienes

Los 3rganos rectores de los sistemas mencionados act3an en jurisdicci3n del Ministerio de Hacienda y Finanzas quien dirige y supervisa la adecuaci3n, implantaci3n, mantenimiento y funcionamiento de los mismos.

4.2.1 Sistema de informaci3n financiera en la Provincia de San Juan

Como exigencia, de esta nueva reforma, en busca de lograr desarrollar sistemas que proporcionen “informaci3n oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, 3til para la direcci3n de las jurisdicciones y entidades, para evaluar la gesti3n de los responsables de cada una de las 3reas administrativas”¹³, promoviendo la transparencia y la obligaci3n de rendir cuentas en la gesti3n de la hacienda p3blica, es que se desarrolla y opera a trav3s del Sistema de Informaci3n Financiera (SIIF). A trav3s de este sistema, la CGP (Contadur3a General de la Provincia) se convierte, paulatinamente, en un “banco de datos” de la Administraci3n Financiera, que de acuerdo al enfoque sist3mico centraliza toda la informaci3n necesaria para la producci3n de los correspondientes informes, adem3s de su rol fundamental en el mantenimiento y supervisi3n Sistema Integral de Informaci3n Financiera.

¹³ Ley de Administraci3n Financiera N° 6905, T3tulo I “Disposiciones Generales”, Art3culo Cuarto, A3o 1998, San Juan, Argentina.

4.2.1.1 Sistema de Informaci3n Financiera (SIIF)

El Sistema Integral de Informaci3n Financiera (SIIF) constituye la base del sistema contable, organizado institucionalmente en unidades de registro primario de la Administraci3n Central –que actúan como centros periféricos del sistema-, centros de contabilidad de los Organismos Descentralizados y la Contaduría General de la Provincia -3rgano rector del sistema-. Considera como unidades de registro primario de la Administraci3n Central, a los organismos recaudadores, a la Oficina de Presupuesto, a la Tesorería General de la Provincia, a la Oficina de Cr3dito P3blico y a los Servicios Administrativos Financieros jurisdiccionales.

Algunas de las característicás salientes del sistema son el registro por única vez, utilizando para ello partidas presupuestarias y criterios previstos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector P3blico. A partir de ese registro, que debe ingresarse una sola vez por cada transacci3n, deben obtenerse todas las salidas básiacas, puntualizando que los asientos que se realicen se registran en cuentas patrimoniales y de resultado en el marco de la teoría contable y seg3n los principios de contabilidad generalmente aceptados. De esta forma, la modalidad de registro único de las transacciones, evita que la documentaci3n deba circular por varios sectores para su contabilizaci3n, con el riesgo de omisi3n en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas en la contabilidad.

En su reglamentaci3n aclara, dentro de las característicás generales, que las unidades de registro primarias deben mostrar en forma permanente la evoluci3n y situaci3n de la ejecuci3n presupuestaria, el inventario de los bienes fíísicos y los movimientos de fondos y los responsables de su administraci3n. Indica tambi3n los sistemas contables que deben aplicar y los estados que producen los centros de contabilidad de los organismos descentralizados.

En lo que respecta a empresas p3blicas y sociedades del estado, estas deben desarrollar sus propios sistemas de contabilidad conforme a las disposiciones de las cuales emanaron, sin perjuicio de la obligaci3n de presentar sus estados contables a la Contaduría General de la Provincia.

Asimismo, se mencionan las operaciones que debe registrar el 3rgano rector del

sistema y se indican los estados contables financieros m3nimos que deben producir la mencionada Contadur3a.

En la pr3ctica, el presupuesto, es un instrumento contable de previsi3n, y la Cuenta de Inversi3n un balance de resultados, ambos instrumentos son elaborados con la informaci3n que brinda el Sistema Integral de Informaci3n Financiera. As3 el presupuesto aparece solo como, un c3lculo aproximado de los recursos que se van a recaudar y una estimaci3n de los gastos que se van a realizar en el ejercicio financiero. En la actualidad el presupuesto cumple su rol de instrumento de gobierno y control. El presupuesto como instrumento de gobierno: expresa financieramente la orientaci3n de la pol3tica econ3mica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales, previstos en el mandato presupuestario. Como instrumento de control: facilita la fiscalizaci3n del Poder Legislativo al Ejecutivo en la ejecuci3n de toda la pol3tica econ3mica y espec3ficamente en la habilitaci3n de la competencia para la realizaci3n de los gastos e inversiones p3blicas.

La Cuenta de Inversi3n es un medio id3neo para verificar el real cumplimiento por parte del 3rgano ejecutivo de lo normado en la ley de Presupuesto y constituye una herramienta primordial para el an3lisis y evaluaci3n de la gesti3n gubernamental, ambos elaborados con la informaci3n que brinda el Sistema Integral de Informaci3n Financiera.

A modo de s3ntesis las caracter3sticas m3s importantes del Sistema Integral de Informaci3n Financiera son:

- **Com3n y 3nico** aplicable a todos los organismos del Sector P3blico Provincial, se efect3a la registraci3n de las operaciones se efect3a por 3nica vez, a trav3s del sistema de partida doble evitando la duplicidad de informaci3n y aunando esfuerzos
- **Uniforme**, son de aplicaci3n los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el registro y elaboraci3n de estados contables, aunque la Contadur3a General de la Provincia no ha adoptado a trav3s de una norma expresa.
- **Integral**, expone informaci3n correspondiente a las ejecuci3n presupuestaria, transacciones patrimoniales, de resultados y financieras. Opera mediante una Base de Datos que se nutre de los distintas unidades de registro, estos datos quedan

almacenados para cuando sea requeridos por cualquier sistema y produzca las salidas pertinentes¹⁴.

4.2.1.2 Funcionamiento

Para que los datos sean procesados se requiere articular las acciones del conjunto de unidades administrativas, con responsabilidad en el suministro de la informaci3n financiera, a trav3s de sus 3rganos Ejecutores denominados Unidades de Registro. Las mismas son las encargadas de informar los ingresos, gastos y pagos delegados, a trav3s de un modulo perif3rico de la “Base Central de Datos” ingresando la informaci3n primaria (o base), en el 3mbito de la respectiva jurisdicci3n, que mediante un proceso de conversi3n de Datos directos y autom3ticos producen informaci3n agregada y consolidada. Como consecuencia de este proceso se confecciona diferentes Estados Financieros destinados a satisfacer las demandas de los diferentes usuarios internos o externos a la organizaci3n estatal. Unidades de registro:

- Contadur3as de las reparticiones o instituciones (Servicios Administrativos de las Jurisdicciones): Las unidades de Direcci3n Administrativa de los organismos de la Administraci3n Central, mantienen una relaci3n funcional de dependencia con los 3rganos rectores de los sistemas de administraci3n financiera. Dichas unidades son responsables de introducir la informaci3n de cada COMPROMISO y ORDEN DE PAGO tramitada por los Ministros y dem3s funcionarios facultados al efecto, mediante un Reglamento de Delegaci3n de Facultades para aprobar gastos e iniciar el proceso de ordenaci3n de pagos. La informaci3n entra al sistema y queda registrada, en caso de que haya disponibilidad para afectar los saldos de las asignaciones anuales de cr3dito y, de las cuotas trimestrales y mensuales, seg3n corresponda.

Dentro de la informaci3n que incorporan las instituciones son: la etapa del compromiso, devengado y devengado-pago (regularizaci3n contable), Ejecuci3n de Recursos con instrumento contable.

¹⁴ Balmaceda, Patricia y Poblete, Blanca, “Sistemas de contabilidad”, apuntes de c3tedra Administraci3n Financiera del Estado (AFE), Universidad Cat3lica de Cuyo, Facultad Cs. Econ3micas, A3o 2012.

La Contaduría General de la Provincia tiene a su cargo la VERIFICACIÓN de la transacci3n registrada, para la aceptaci3n definitiva por el (SIIF) Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (Control Interno: Delegaciones Fiscales)

- La Direcci3n General de Presupuesto (DGP): La funci3n de la Direcci3n General de Presupuesto en el Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (SIIF), consiste básicamente en registrar, en la base de datos del Sistema Integrado de Informaci3n Financiera, el presupuesto aprobado, sus modificaciones, la programaci3n trimestral o mensual de compromisos, los cambios en las cuotas de compromisos y la verificaci3n de que las Direcciones Administrativas han introducido correctamente los compromisos y los gastos devengados, de acuerdo con las normas y procedimientos vigentes.

Tambi3n es funci3n de la Direcci3n General de Presupuesto mantener actualizados los clasificadores presupuestarios de Recursos y de Gastos, es decir que toda modificaci3n (o anidaci3n) en los mismos es realizada por ella. Asimismo, es funci3n de la misma la Evaluaci3n Presupuestaria, y conjuntamente con la Tesorería General de la Provincia, se encargan de la Programaci3n Financiera.

- La Tesorería General de la Provincia: La funci3n fundamental de la Tesorería General es la administraci3n centralizada de los fondos.

-En materia de Recurso: registra la Ejecuci3n presupuestaria de los Recursos de la Administraci3n Central, excepto los recursos con instrumento contable y Cuentas Especiales que lo registran las Tesorerías Jurisdiccionales y en los Organismos Descentralizados (OD) sus Tesorerías Propias. A tales efectos se crea los canales de informaci3n que le permitan verificar el ingreso de todos los recursos p3blicos a sus cuentas y tener informaci3n oportuna de los ingresos de otros organismos, cuando así lo dispongan las normas legales vigentes.

-En materia de Gastos, tiene a su cargo el registro de las cuotas de pagos mensuales que establezcan el límite de las órdenes de pago a cancelar en el mes y sus modificaciones y los pagos propiamente dichos de la Administraci3n Central.

La informaci3n verificada de los gastos devengados (deudas y otras obligaciones de egreso de fondos) ya había sido ingresada a la base de datos y le corresponde a

Tesorería General la emisi3n de los cheques y de las transferencias de fondos para cancelar dichas obligaciones, de acuerdo a las prioridades que se fijen en los niveles superiores del Ministerio de Hacienda.

Sobre la base de los registros de ingresos, transferencias electr3nicas, cheques emitidos, entregados al beneficiario y pagados por el Banco, se realiza, computarizada y analíticamente, la conciliaci3n de las cuentas bancarias, registros de embargos y cesiones.

- Los Organismos Descentralizados: la Ejecuci3n presupuestaria de los Recursos y Pagos de los Gastos lo registra la Tesorería propia del Organismo, y los compromisos y devengados: las Contadurías de los mismos.
- Departamento Responsable y Deuda dependiente de la Contaduría General de la Provincia (Crédito Público): Ingresan informaci3n vinculada a la deuda pública contraída. En el Orden Provincial la Ejecuci3n de los gastos de amortizaci3n de la Deuda Pública y sus correspondientes intereses son registrados por un Departamento que se llama Responsable y Deuda dentro de una jurisdicci3n creada a sus efectos que se denomina “Servicio de la Deuda”. Esta oficina depende actualmente de la Contaduría General de la Provincia. Departamento Fondos y Valores (dependiente de la Contaduría General de la Provincia): ingresan las operaciones extrapresupuestarias de la Administraci3n Central. En el orden Nacional existe la Oficina de Crédito Público.¹⁵

Desarrollado el funcionamiento del Sistema Integral de Informaci3n financiera (SIIF), como base del sistema contable Provincial, se indaga en el sistema operante en el plano Nacional. Esto permite tener una noci3n de los sistemas operantes, sus interrelaciones y funcionamiento, para luego abarcar el estudio del sistema de gesti3n utilizado por las unidades ejecutoras de pr3stamos provenientes de organismos internacionales.

4.2.2. Sistema de informaci3n financiera en el ámbito nacional

¹⁵ Balmaceda, Patricia y Poblete Blanca. Op.cit, pág.8.

Creado en el marco de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector P3blico (Ley 24.156), que tiene como objetivo b3sico, al igual que el sistema Provincial, desarrollar un sistema de informaci3n financiera de la gesti3n p3blica que, partiendo de los registros que se efect3en en cada una de las jurisdicciones y entidades, permita efectuar controles centralizados sistem3ticos y permanentes del gasto p3blico en la Secretar3a de Hacienda, disponiendo, a la vez, de informaci3n financiera oportuna y abarcativa de toda la Administraci3n Nacional.

La operatividad integrada de todos los sistemas, que se sintetiza en la informaci3n acumulada por el sistema de contabilidad, que se logra con el apoyo inform3tico y de comunicaci3n del SIDIF (Sistema Integrado de Informaci3n Financiera).

El SIDIF Central, inter-opera con bases de datos locales de los Servicios Administrativos Financieros (SAF) operadas en cada Organismo por su SIDIF Local. Este Sistema Integrado, funciona bajo el principio general de la "centralizaci3n normativa" (pol3ticas generales, normas, metodolog3as y procedimientos generales y comunes que regulan la operaci3n de cada sistema) y la "descentralizaci3n operativa" (capacidad de administraci3n de cada sistema por las propias instituciones p3blicas responsables de su manejo) tiene como eje integrador al Sistema Contable, que hace posible el procesamiento central de las operaciones de cada unidad e informaci3n en tiempo real para la toma de decisiones oportunas en los distintos niveles jer3rquicos de la Administraci3n Central.

Este SIDIF Central se comunicaba con los distintos Organismos de la Administraci3n P3blica a trav3s del SIDIF Local AC o SIGRAC (para la Administraci3n Central), del SIDIF Local OD (para Organismos Descentralizados). Este v3nculo entre los SAF y la Secretar3a de Hacienda se realiza a trav3s del env3o y recepci3n de transacciones en forma permanente por medios electr3nicos.

La comunicaci3n electr3nica del SIDIF con los Servicios Administrativos de la Administraci3n Central y Organismos Descentralizados comienza en enero de 1995, utilizando el sistema TRANSAF, el cual permiti3 la carga de los formularios de registro de Gastos y Recursos para ser enviados al SIDIF Central y ejecutar el registro presupuestario y/o contable del gasto, bajo un marco de seguridad con mecanismos de

autenticaci3n y firma electr3nica.

A fines del a1o 1999, se avanza en la construcci3n de la base de datos actualizada e integrada al SIDIF de la deuda p3blica a trav3s de la implementaci3n del SIGADE¹⁶, sistema de an3lisis y control de la deuda, a trav3s del desarrollo de un m3dulo de integraci3n que alimente a la operatoria cotidiana, a los macro sistemas contables y financieros y a los informes de seguimiento y control de la gesti3n de la deuda p3blica. Este SIDIF / Link permitía relacionar sistem3ticamente y en tiempo real las transacciones (desembolsos, pagos de principal, pagos de intereses y comisiones) ingresadas o generadas por el SIGADE, con su contraparte presupuestaria y contable en el SIDIF.

En relaci3n con los SAF, se llev3 a cabo la expansi3n a todo el 3mbito institucional nacional a trav3s de r3plica de los SIDIF Locales, que antiguamente operaban con sistemas propios o con un sistema de ejecuci3n presupuestaria, para el registro y control de la ejecuci3n presupuestaria de gastos y recursos.

A comienzos del a1o 1998 se inicia un proceso de re ingeniería inform3tica y funcional para optimizar la operatoria del sistema y modernizarlo a nivel tecnol3gico del SIDIF Central. En su versi3n local se desarroll3 una herramienta que sería única para todos los Organismos ejecutores y que contemplaría optimizaciones y nuevas prestaciones a nivel de la gesti3n y del registro de operaciones presupuestarias, contables y financieras, el SIDIF Local Unificado (SLU).

4.2.2.1. SIDIF Local Unificado (SLU)

El SLU, tiene como objetivo servir de soporte a la gesti3n de las unidades ejecutoras y a la funci3n de apoyo que deben ejercer los Servicios Administrativo Financieros de los Organismos de la Administraci3n Nacional y permitir el registro de las transacciones desde su origen, produciendo en forma simult3nea los efectos presupuestarios, patrimoniales y econ3micos.

La informaci3n registrada debe permitir medir el desempe1o de la administraci3n y servir de base para la toma de decisiones y el control interno y externo.

¹⁶ El Sistema de Gesti3n y Administraci3n de la Deuda (SIGADE).

El sistema cubre la gesti3n desde las primeras acciones que desarrolle el Organismo que abarca inicialmente la elaboraci3n del presupuesto preliminar, luego la programaci3n de su ejecuci3n y su posterior ejecuci3n. Las transacciones que van desde la registraci3n de la solicitud de gasto hasta la conformaci3n de la factura producir3n el registro de la ejecuci3n presupuestaria que corresponda en forma autom3tica - preventivo, compromiso, devengado- y el asiento de partida doble en la contabilidad para los Organismos Descentralizados (OD) en la etapa del devengado. Toda transacci3n que implique ejecuci3n presupuestaria es comunicada en forma inmediata al SIDIF Central. Asimismo, la unidad de tesorer3a dispone de las herramientas necesarias para programar, priorizar y realizar los pagos correspondientes a las obligaciones contra3das con los beneficiarios, la ejecuci3n de los pagos produce simult3neamente el registro presupuestario y contable - si se trata de un OD - y su comunicaci3n al Sidif Central.

El SLU interactúa con el sistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Pr3stamos Externos) de cada uno de los Organismos en donde se instale el SIDIF Local Unificado. La Unidades Ejecutoras de Pr3stamos Externos UEPEX utilizan el mismo c3digo 3nico del SIGADE y una serie de tablas de conversi3n que relacionen las estructuras de cada matriz de los pr3stamos con la imputaci3n presupuestaria de recursos y gastos. Esta informaci3n debe estar registrada y contabilizada en el SIDIF LOCAL UNIFICADO.

4.2.2.2. Sistema UEPEX

Para su explicaci3n se remite al Manuales UEPEX, donde se define en forma concreta al sistema: *“El Sistema UEPEX constituye una herramienta de administraci3n efectiva, eficiente y econ3mica aplicable a programas o proyectos espec3ficos financiados con recursos provenientes de Organismos Internacionales de Cr3ditos. Su objetivo principal es optimizar las tareas de Administraci3n, gesti3n y registro de las Unidades Ejecutoras (UE)”¹⁷.*

El diseño comprende la gesti3n de una Unidades Ejecutoras (UE) y su vinculaci3n con la normativa Nacional vigente de Administraci3n Financiera, a la cual est3n sujetas en

¹⁷ Manual UEPEX, “Introducci3n” en Ministerio de Econom3a y Finanzas Publicas (en l3nea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/05/2014.

virtud de la aplicaci3n de la Ley N° 24.156, leyes y reglamentos complementarios. Esta normativa rige la ejecuci3n del Presupuesto Nacional, como instrumento de administraci3n del Programa de Gobierno, para la estimaci3n y ejecuci3n de los recursos y la formulaci3n, ejecuci3n y control de los gastos. Con esta premisa se han definido circuitos de gesti3n y registro de la ejecuci3n de los proyectos, para compatibilizar y armonizar las normas emitidas por los Organismos Financieros Internacionales (OFI).

El sistema establece una metodología comú n de registro de las transacciones, que son generadas una ú nica vez en lenguaje propio de la Unidades Ejecutoras-según Convenio de Préstamo- y mediante la aplicaci3n de tablas de conversi3n automá ticas obtiene su expresi3n en términos de la ejecuci3n del Presupuesto Nacional. De esta manera genera tanto la informaci3n solicitada por los Organismos Financieros Internacionales especificando la ejecuci3n al nivel de Categorías de Inversi3n, Categorías o Sub-categorías de Gasto / Objeto de gasto / categoría Programá tica y la fuente de financiamiento, como la requerida en la terminologí a utilizada por la Administraci3n Nacional.

Siguiendo las previsiones del manual, es importante nombrar las funciones de las Unidades Ejecutoras (UE) que son las encargadas de mantener las relaciones institucionales y rendir cuentas de sus acciones ante los Organismos Financieros Internacionales. Paralelamente, para la administraci3n de proyectos que operan bajo la órbita del Presupuesto Nacional, deben:

- Participar del proceso de Formulaci3n Presupuestaria.
- Gestionar y procesar los aportes de Contrapartida Local Nacional.
- Participar del proceso de solicitud, aplicaci3n y control de cuotas de compromiso y devengado.
- Confeccionar / enviar a la Secretarí a de Hacienda (SH) los informes solicitados por las distintas direcciones / oficinas de las Autoridades Gubernamentales

Cabe destacar que gran parte de los préstamos externos también tienen incidencia en presupuestos de carácter Provincial, Municipal y de empresas privadas, entre otras. El sistema UEPEX permite procesar y registrar las transacciones de todas las fuentes de

financiamiento que coparticipan en la administraci3n del pr3stamo. .¹⁸

Adem3s el sistema permite la confecci3n de grupos de usuarios, con distintos perfiles de acceso con un esquema descentralizado de ejecuci3n por Provincia, Co-ejecutores o Sub-ejecutores, seg3n la definici3n del proyecto, as3 tambi3n un nivel de otorgamiento de permisos especificado por cada uno de los centros de costo definidos o de acuerdo a los requerimientos de las Unidades Ejecutoras. Con esta metodolog3a se logra una operatoria totalmente descentralizada entre las Unidades Ejecutoras Centrales y las Provinciales o municipales que dependen de esta, consolidando informaci3n en l3nea, logrando optimizar las tareas de control de las Unidades Centrales, como as3 tambi3n una optimizaci3n de tiempo en los procesos de gesti3n de informaci3n.

5. TRANSPARENCIA Y RENDICI3N DE CUENTAS

5.1 Transparencia

Como se ve, la reforma deja instaurados y promueve sistemas destinados a integrar la informaci3n, de acuerdo a las exigencias imperantes de la 3poca, logrando tener informaci3n centralizada, oportuna y elaborar las salidas de informaci3n requeridas que dan cuenta de la gesti3n llevada a cabo por los distintos actores del gobierno.

El concepto de “transparencia” tambi3n se usa en ocasiones como sin3nimo de rendici3n de cuentas. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario espec3fico, sino la pr3ctica de colocar la informaci3n en la “vitrina p3blica”. Al igual que en el caso de la fiscalizaci3n, la transparencia es s3lo un instrumento de un sistema global de rendici3n de cuentas.

Evidentemente la transparencia es uno de los valores espec3ficos de la 3tica de la funci3n p3blica contempor3nea. La 3tica p3blica tiene que ver directamente con la integridad del servicio p3blico, que a su vez, se hace posible gracias a la aplicaci3n del valor de la transparencia. La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere un mejor comportamiento

¹⁸ Manual UEPEX, “Introducci3n” en Ministerio de Econom3a y Finanzas P3blicas (en l3nea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/05/2014.

3tico, evitando as3 que se produzcan y salgan a la luz las pr3cticas corruptas que pudieran existir en el mismo. Un gobierno m3s abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso p3blico a la informaci3n oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicaci3n, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicaci3n de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la 3tica p3blica¹⁹.

Estos procesos han auspiciado el nacimiento de una nueva cultura pol3tica en la cual la transparencia es vista como un elemento indispensable para la rendici3n de cuentas, para fortalecer la certeza jur3dica en la toma de decisiones de gobiernos, empresas y ciudadanos y en suma, como un elemento de la 3tica sin el cual no podr3a existir una discusi3n informada y un debate abierto sobre los temas que interesan y preocupan a una sociedad.

La 3tica es una acci3n que es realizada por la persona humana; al ser un comportamiento humano, para lograr adquirir este h3bito bueno lo primero que se debe hacer es formar la conciencia, una vez formada la conciencia se tiene que practicar habitualmente estas acciones buenas hasta adquirir el h3bito. Como es una acci3n humana se necesita un compromiso claro en actuar 3ticamente, es decir voluntad de hacer algo bueno, 3tico o moral²⁰.

Ahora si se analiza desde la 3ptica del Estado, cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos p3blicos, situaci3n com3n en distintos gobiernos y administraciones p3blicas. La corrupci3n es una manifestaci3n evidente dentro de la pol3tica y la administraci3n p3blica. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores se3alan que cuanto m3s corrupto es un pa3s m3s lentamente crece. Otros manifiestan que cuando se dice que un pa3s es m3s corrupto, crece m3s lentamente, que un pa3s corrupto puede crecer econ3micamente en forma normalmente, lo que se ve afectado es su desarrollo econ3mico, que muy distinto que el crecimiento.

¹⁹ NAESSENS, N (2010). 3tica p3blica y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 a3os de Iberoamerica.

²⁰ ARIAS VALLE, MB (2012). “La 3tica en los funcionarios p3blicos”. Revista Cuadernos Universidad Cat3lica de Cuyo

Hay que reconocer que la transparencia es «una reci3n llegada» a la pr3ctica democr3tica aunque nadie puede dudar de la importancia que tiene el acceso a la informaci3n p3blica como condici3n fundamental para incrementar la calidad democr3tica, mejorar el servicio p3blico as3 como la capacidad de control de la sociedad sobre la gesti3n p3blica. La transparencia es un elemento «facilitador» de todo gobierno democr3tico al permitir que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente y al propiciar la divulgaci3n de la informaci3n que se encuentra en manos del gobierno. Adem3s, la transparencia es necesaria para exigir cuentas a los gobernantes, por un lado, obligando a los servidores p3blicos a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas pr3cticas²¹.

Cuando se habla de 3tica p3blica, no se trata de una 3tica especial para este sector, se refiere sencillamente a la 3tica aplicada y puesta en pr3ctica en el 3mbito p3blico. La 3tica aplicada en los servidores p3blicos implica plena conciencia en las actitudes de cada servidor p3blico que se traduce en actos concretos orientados hacia el inter3s de la ciudadan3a. En palabras de Weber implica lograr una “3tica de la responsabilidad”.

El funcionario no puede perder nunca el fin 3ltimo de su funci3n estar al servicio de la sociedad que lo ha elegido. Este estar al servicio de la sociedad le implica conocer de cerca la problem3tica de la sociedad, estudiar el tema en profundidad, trazar un plan y actuar en miras del bien com3n de la sociedad respetando la dignidad de las personas.

Pero para lograr comportamientos 3ticos en los pol3ticos y en la sociedad, se tiene que trabajar en cada ciudadano. Un peligro que acecha a la transparencia es no pasar del estadio de la formalidad a la de la sustancialidad porque muchas veces en nombre de la transparencia se crea reglamentaciones con direccionamientos corruptos. Ejemplo: se ponen un mont3n de condiciones a cumplir por los contratantes del estado para sus compras, sabiendo que solo unas pocas empresas que se quiere beneficiar las pueden cumplir, siendo estos requisitos exagerados en la exigencia necesaria para cumplir con el bien jur3dico o principio tutelado. A continuaci3n se exponen algunas de las

²¹ NAESSENS, N (2010). 3tica p3blica y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 a3os de Iberoamerica

principales normativas vigentes sobre transparencia, comenzando por el orden internacional, para luego mencionar las correspondientes al plano nacional:

5.1.1 CONVENCIONES INTERNACIONALES²².

5.1.1.1 Convenci3n Interamericana Contra la Corrupci3n (CICC)

El documento final de la Convenci3n Interamericana Contra la Corrupci3n (CICC) –que la Argentina ratific3 por Ley N° 24.759 (B.O. 17/01/1997) – incluye en su Art3culo III (“Medidas Preventivas”) un conjunto de aspectos a crear, mantener y fortalecer, en los sistemas institucionales de los pa3ses. Entre dichos aspectos se destacan, a los fines de este esquema, los siguientes: 1) normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones p3blicas, 2) mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas, 3) instrucciones al personal de las entidades p3blicas, que aseguren la adecuada compresi3n de sus responsabilidades y las normas 3ticas que rigen sus actividades, y 4) sistemas para la declaraci3n de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones p3blicas.

5.1.1.2. Convenci3n de las Naciones Unidas Contra la Corrupci3n (CUNCC)

La Convenci3n de las Naciones Unidas contra la Corrupci3n fue firmada en M3rida (M3xico) en 2003, por 140 pa3ses, y adoptada en la sede de las Naciones Unidas en New York. La Rep3blica Argentina ratific3 esta Convenci3n por Ley N° 26.097 sancionada el 10/05/2006, promulgada de hecho el 6/06/2006 y publicada en B.O. del 9/06/2006 (Resumen: apru3base la Convenci3n de las Naciones Unidas Contra la Corrupci3n, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de Am3rica, el 31 de octubre de 2003) Conforme a lo establecido en el art. 68 de la Convenci3n, la misma entr3 en vigor para la Argentina el 27/09/2006.

En el Art3culo 1 define la finalidad de la Convenci3n que es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir m3s eficaz y eficientemente la corrupci3n; b)

²² TESORO, Jos3 Luis - SCIALPI, Diana (2008). “Sinopsis de las normas sobre 3tica p3blica en el Estado Nacional”. Instituto Nacional de la Administraci3n P3blica (INAP).

Promover, facilitar y apoyar la cooperaci3n internacional y la asistencia t3cnica en la prevenci3n y la lucha contra la corrupci3n, incluida la recuperaci3n de activos; c) Promover la integridad, la obligaci3n de rendir cuentas y la debida gesti3n de los asuntos y los bienes p3blicos²³.

5.1.2.1. Constituci3n Nacional

La Constituci3n Nacional reformada en 1994 establece, en su art3culo 36, que "el Congreso sancionará una ley sobre 3tica p3blica para el ejercicio de la funci3n". En igual sentido, la transparencia, se promueve a trav3s de la Ley fundamental bajo el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la informaci3n p3blica a trav3s del art3culo 1º, de los art3culos 33, 41, 42 y concordantes del Cap3tulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garant3as— sumado al art3culo 75 inciso 22, que incorpora con jerarqu3a constitucional diversos Tratados Internacionales. Esta publicidad, tiene su esencia democrática en permitir al pueblo conocer la actividad que llevan adelante sus representantes.

5.1.2.2 Leyes 3tica P3blica En La Argentina

La normativa sobre 3tica p3blica en el Estado Nacional ha tenido el prop3sito central de dar cumplimiento a los referidos aspectos de la Convenci3n Interamericana Contra la Corrupci3n. Como ejemplo de esta normativa se puede mencionar la Ley Nacional de 3tica P3blica Nº 25.188, contiene los deberes y pautas de comportamiento 3tico de los funcionarios p3blicos, así como disposiciones que involucran el r3gimen de declaraci3n jurada e incompatibilidades en el cargo.

5.2 Rendici3n de Cuentas

Dr. Andreas Schedler sostiene *“La rendici3n de Cuentas involucra por tanto el derecho recibir informaci3n y la obligaci3n correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero tambi3n implica el derecho a recibir una explicaci3n y el deber*

23 Convenci3n de las Naciones Unidas contra la Corrupci3n (2003). M3rida (M3xico).

correspondiente de justificar el ejercicio de poder. La misi3n de la rendici3n de cuentas, est3 en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”²⁴.

Siguiendo a Schedler expresa *“La rendici3n de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la pol3tica democr3tica. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendici3n de cuentas. Si la informaci3n fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habr3a necesidad de exigir cuentas a nadie. La rendici3n de cuentas sujeta el uso del dinero p3blico a las disposiciones legales vigentes, pero tambi3n a est3ndares de transparencia, austeridad y eficiencia”.*

5.3. CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO

5.3.1 Concepto

La esencia de la Cuenta General del Ejercicio es ser un instrumento t3cnico con connotaciones econ3micas, jur3dicas, sociales y pol3ticas. La cuenta general del ejercicio es una rendici3n de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo; rendici3n de cuentas, vinculada a los diversos aspectos de la gesti3n financiera, patrimonial y presupuestaria, que ofrecen un panorama integral del resultado de la administraci3n de la hacienda.

La informaci3n necesaria para la confecci3n de la cuenta general del ejercicio esta intr3nsecamente relacionada con los sistemas operantes en las distintas administraciones p3blicas, Nacionales y Provinciales, por ello el papel fundamental de estos sistemas y su eficacia en la captaci3n de datos y la generaci3n de informaci3n oportuna, clara, homog3nea y necesaria para elaboraci3n de la cuenta general del ejercicio.

La cuenta de inversi3n del ejercicio es un documento que el Poder Ejecutivo eleva al Legislativo exponiendo, entre otros aspectos, la ejecuci3n de recursos y gastos que, oportunamente, este 3ltimo Poder le entreg3 como mandato a trav3s de la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio econ3mico -financiero de que se trata.

²⁴ SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendici3n de Cuentas”. Revista N3 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Informaci3n P3blica (IFAI)

La Constituci3n Nacional en su art3culo 75 inciso 8, establece como competencia del Congreso de la Naci3n la fiscalizaci3n de la cuenta de inversi3n a modo de rendici3n del ejercicio financiero y de la ejecuci3n y cumplimiento del presupuesto que tiene a cargo el Poder Ejecutivo como cometido pol3tico impuesto por la misma Constituci3n en su art3culo 99, inciso 10.

Es de destacar que la Cuenta de Inversi3n, constituye un instrumento fundamental para evaluar la gesti3n gubernamental y el cumplimiento de las decisiones pol3ticas incluidas en los planes del Gobierno para lo cual, la informaci3n que contenga deber3 ser relevante, confiable y oportuna y estar preparada de acuerdo a los requerimientos de claridad y especificaci3n, que garanticen la posibilidad de un an3lisis detallado y la compresi3n total de su contenido.

El usuario final es el ciudadano, pero como 3ste no gobierna ni delibera sino a trav3s de sus representantes, a quien va destinado es al Poder Legislativo con fundamento en el control parlamentario. Sus atribuciones son amplias, pues es la 3nica instituci3n del Estado a la que no se le discuten facultades para el ejercicio del control sustancial y formal, que culmina con el juzgamiento pol3tico de la gesti3n encomendada y el manejo de la hacienda p3blica. No debe olvidarse que, el juzgamiento de dicha cuenta constituye una de las formas del control parlamentario directo, en la fase ulterior de la gesti3n de gobierno. La confecci3n de la cuenta general est3 a cargo de la Contadur3a General.

El Presupuesto y la Cuenta General se implican, uno conlleva al otro y viceversa. Ambos instrumentos posibilitan una doble fiscalizaci3n: la preventiva, con la autorizaci3n del gasto al sancionarse el Presupuesto y la posterior, con la aprobaci3n o desaprobaci3n de la Cuenta General.

5.3.2 Aspectos normativos

En la Constituci3n Nacional la denominaci3n que le da es cuenta de inversi3n en el art3culo 75 inciso 8, dentro de las atribuciones del congreso expresa: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer p3rrafo del inc. 2 de este art3culo, el presupuesto general de gastos y c3lculo de recursos de la administraci3n nacional, en

base al programa general de gobierno y al plan de inversiones p3blicas y aprobar o desechar la cuenta de inversi3n.”

Y en el capitulo tercero de la Constituci3n Nacional en el que se encuentran la atribuciones del Poder Ejecutivo, en el artculo 99 inciso 10 dice: *“Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudaci3n de las rentas de la Naci3n y de su inversi3n, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”*.

La Ley 24.156 de Administraci3n Financiera Gubernamental en su artculo 43 sanciona: *“...junto al an3lisis de correspondencia entre los gastos y la producci3n de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Naci3n para la elaboraci3n de la cuenta de inversi3n del ejercicio que, de acuerdo al artculo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional”*.

5.3.3 Control de la cuenta general del ejercicio

La aprobaci3n de la cuenta general tiene por objeto controlar la gesti3n financiera estatal y la situaci3n o estado patrimonial del Estado. El control financiero, es el control propiamente de la ejecuci3n del presupuesto, control de movimiento de fondos o tesorería o rendici3n de cuentas. Y el control patrimonial consiste en verificar el aumento o disminuci3n del activo y pasivo del Estado, comenzando por el inventario de bienes y su valuaci3n.

El Presupuesto Nacional es un instrumento clave para una correcta administraci3n del Estado. Como ley fundamental establece el programa de gobierno donde est3n plasmadas las polítimas p3blicas, sus metas y los recursos que las sustentan.

La revisi3n ex post del presupuesto ejecutado en cada ejercicio anual a efectos de dictaminar sobre lo actuado, rendici3n de cuentas que se denomina “Cuenta de Inversi3n”, es una de las tareas más crítimas de las encomendadas a la Auditoría General de la Naci3n, para el caso de la Naci3n y los tribunales de cuentas en las provincias.

En efecto, el artculo 85 de la Constituci3n Nacional; producto de la reforma de 1994,

además de conferir rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, establece en forma inequívoca su intervenci3n en el trámite de aprobaci3n o rechazo de la Cuenta. Si no se cumpliera esta obligaci3n, el acto sería incompleto y podría dar lugar a su nulidad por incumplimiento de un requisito constitucional.

Al mismo tiempo, el informe de la Auditoría General de la Nación constituye el antecedente necesario del Dictamen de la Comisi3n Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y precede al debate que culmina con la emisi3n del acto que expresa la voluntad legislativa.

5.3.4 Resultado de la Cuenta General del Ejercicio

Para el Dr. Olazabal el resultado de la cuenta general que se debe mostrar a la comunidad es el financiero de la manera más clara, simple y sencilla; es decir recursos recaudados y gastos comprometidos. Ya que se debe seÑalar si los recursos obtenidos de la comunidad, han sido suficientes para solventar todos los compromisos que por la ejecuci3n del plan trazado por el gobierno, a fin de satisfacer el bien com3n. Además el presupuesto es la expresi3n financiera de un plan de acci3n (fines) para el que se previ3 un financiamiento (medios)²⁵.

6. Financiamiento Internacional

La actual apertura al sistema internacional, hacen necesario desarrollar sistemas eficientes para captar las herramientas financieras del entorno global. Es así, que es necesario adaptar estos programas propuestos por los organismos internacionales, basados en sus propios objetivos de transparencia y políticas anticorrupci3n, en el esquema legal, institucional y administrativo vigente en nuestro plano local nacional y provincial. Por ello se desarrollan las líneas de financiamiento externo en general y la implementaci3n del Programa Desarrollo de Áreas Rurales en el sector público provincial, en particular a los efectos de elaborar propuestas para una clara articulaci3n basada en el presente estudio de caso.

²⁵ OLAZABAL, R. “Un Proyecto de Cuenta General desde el Punto de vista de las Contadurías Generales”. Revista N° 12 ASAP. 1984.

6.1 Organismos internacionales.

Al hablar de Organismos Internacionales o acuerdos internacionales se hace referencia a construcciones jur3dicas creadas a partir de las relaciones que se establecen entre distintos estados producto de las interacciones a nivel mundial, donde sus m3ltiples objetivos (econ3micos, financieros, de desarrollo, etc.) tienen la particularidad de superar lo estrictamente nacional. En este grupo se incluye un sin n3mero de actores, es por ello que se debe delimitar el estudio a aquellas “instituciones financieras de desarrollo y fomento”, llevando a cabo una funci3n dual, por un lado el deber de conseguir capitales en los mercados financieros y obtener recursos de sus pa3ses donantes, una funci3n netamente bancaria de rentabilidad econ3mica, y por otro lado se encuentra la llamada “ganancia social” la misma se sintetiza como el conjunto de efectos positivos que una determinada actividad ejerce sobre el conjunto del sistema econ3mico.

Estos actores poseen una personalidad restringida por el principio de la especialidad, que “inspira” y “determina” todo su r3gimen jur3dico. En otras palabras, *“la existencia de estas organizaciones va a estar “limitada” a los objetivos y funciones que les fueron confiados, tal como aparecen enunciados y descriptos, o que puedan deducirse, de los tratados constitutivos”*²⁶. Dentro de estos “l3mites”, las Organizaciones Internacionales van a gozar, por regla general, de la *capacidad* para contratar con terceros (personas f3sicas o de existencia ideal) aquellas prestaciones que sean necesarias para su funcionamiento cotidiano (por ejemplo, contratos de trabajo, de suministros de materiales, de asistencia t3cnica, etc.).

La necesidad de establecer organismos internacionales de cooperaci3n y de desarrollo, surge especialmente al final de la segunda guerra mundial. En la Conferencia de San Francisco (1945) donde se aprob3 formalmente la Carta de la Naciones Unidas la cual contemplaba los derechos y deberes de los Estados, hito que marca el auge de las organizaciones econ3micas internacionales. El hecho m3s significativo de esta ordenaci3n econ3mica internacional surgi3 de la Conferencia de Bretton Woods en

²⁶ Granato, Leonardo, “La Personalidad jur3dica de las Organizaciones Internacionales” en Noticias Jur3dicas (en l3nea), disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-165510811052380.html>, consulta 20/02/2014

1944. El mundo haba atravesado por la amarga experiencia de dos guerras mundiales y por una profunda recesi3n derivada de la Gran Depresi3n de 1929. La segunda guerra mundial dej3 a Europa destrozada materialmente, el esfuerzo b3lico haba desplazado el potencial productivo y financiero hacia una economi3 de guerra, y las economi3s, excepto la americana, estaban profundamente distorsionadas. Este contexto ameriti3 la creaci3n de diferentes organizaciones e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos, en colaboraci3n con los gobiernos efectúan un plan de acci3n denominado “estrategia de asistencia”, en esta se describe la cantidad y el tipo de apoyo que podren suministrarse al pa3s, teniendo en cuenta las condiciones locales del mismo y determinan los objetivos de financiamiento de programas, proyectos y otros tipos de apoyo.

En efecto, se aborda una breve descripci3n de algunos de los organismos e instituciones de derecho p3blico internacional, que otorgan a la Argentina una considerable asistencia financiera, a saber:

- **Banco Mundial (BM)**: Este fue concebido durante la segunda guerra mundial en 1944, teniendo como objetivo principal la reconstrucci3n de Europa. En la actualidad su misi3n se focaliza en reducir la pobreza y fomentar la prosperidad compartida. El Banco Mundial ha pasado de ser una entidad 3nica a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas (Grupo del Banco Mundial), el Banco Internacional de Reconstrucci3n y Fomento (BIRF), la Asociaci3n Internacional de Fomento (AIF); la Corporaci3n Financiera Internacional (CFI), El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)²⁷
- **El Banco Internacional de Reconstrucci3n y Fomento (BIRF)**: Esta instituci3n se funda en 1944 formado por sus 188 pa3ses miembros, que lo

²⁷ “Quienes somos” en Worldbank (en l3nea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:23075583~menuPK:8379023~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html> consulta: 14/11/2013

administran en beneficio propio y fue la primera instituci3n del Grupo del Banco Mundial. El mismo tiene como objeto reducir la pobreza y abordar cuestiones de importancia regional y mundial, focalizando su accionar en los pa3ses de ingreso mediano y los pa3ses pobres, para ello se esfuerza en promover un crecimiento sostenible, equitativo y conducente a la creaci3n de empleos²⁸

Ofrece tres actividades principales, productos financieros flexibles, oportunos y adaptados a cada necesidad; servicios t3cnicos y de conocimientos, y asesoramiento estrat3gico.

- **EL grupo del Banco Interamericano de Desarrollo:** Este grupo est3 formado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –valga la redundancia- la Corporaci3n Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). El BID creado en 1959, compuesto por 48 pa3ses miembros, se configura como la principal fuente de financiamiento para el desarrollo econ3mico, social e institucional sostenible sobre Am3rica Latina y el Caribe. Su principal objetivo es el progreso econ3mico y social de la regi3n, para ello tiene como acci3n fundamental la reducci3n de la pobreza y la desigualdad social; atender las necesidades de los pa3ses peque1os y vulnerables; promover el desarrollo a trav3s del sector privado; abordar el cambio clim3tico, energ3a renovable y sostenibilidad ambiental y fomentar la cooperaci3n e integraci3n regional.

La evoluci3n de los pa3ses y la econom3a internacional, sumado a un consenso social sobre la responsabilidad del primer mundo en mejorar las condiciones de los pa3ses m3s pobres impuls3 la evoluci3n de los organismos internacionales y la aparici3n de nuevos organismos con funciones espec3ficas, de car3cter regional o subregional, un ejemplo de ello es el Fondo Internacional de Desarrollo Agr3cola (FIDA) para atender de forma m3s directa las necesidades de desarrollo de zonas geogr3ficas determinadas.

²⁸ “BIRF” en Worldbank (en l3nea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,menuPK:4399435~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4399255,00.html> consulta: 14/11/2013

7. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

La creaci3n del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), surge en la Conferencia Mundial de la Alimentaci3n de las Naciones Unidas, celebrada en 1974 en Roma, en la que se inst3 a la creaci3n de una instituci3n que se centrara principalmente en la poblaci3n rural pobre a raíz de los graves episodios de sequía y hambruna que habían azotado a África y Asia en los ańos anteriores. En este contexto se crea el FIDA en 1977, como instituci3n financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas dedicado a erradicar la pobreza y el hambre en las zonas rurales de los países en desarrollo. Al respecto, concede préstamos a bajo interés y donaciones a los países en desarrollo dirigidos a financiar programas y proyectos innovadores de desarrollo agrícola y rural.²⁹ De esta forma el Fondo puede conceder una línea de crédito a un organismo gubernamental nacional con miras a proporcionar y administrar sub-préstamos destinados a financiar proyectos y programas en las condiciones fijadas en el acuerdo de concesi3n del préstamo y en el marco convenido por el Fondo.

Es importante destacar el trabajo alineado del FIDA como organismo miembro de las Naciones Unidas, en la actualizaci3n y elaboraci3n de un marco de rendici3n de cuentas claro, bajo lineamientos de transparencia y basado en tres pilares básicos, a saber³⁰:

-Pacto político con los estados miembros: Representa la relaci3n de responsabilidad mutua entre los Estados Miembros y la organizaci3n por medio de la cual, por una parte, los Estados Miembros del FIDA proporcionan direcci3n u orientaci3n en relaci3n con los objetivos y los resultados que la organizaci3n debe alcanzar en un ciclo determinado con los recursos asignados y, por la otra, el FIDA es el responsable del logro de esos objetivos y resultados mediante la planificaci3n estrat3gica, seguimiento y presentaci3n de informes sobre la

²⁹ FIDA, “La Evaluaci3n independiente del FIDA”, IFAD (en línea), disponible en: http://www.ifad.org/evaluation/10th_anniversary_s.pdf, consulta; 12/01/2015

³⁰ FIDA, “Actualizaci3n sobre el marco de rendici3n de cuentas del FIDA”, IFAD (en línea), disponible en : <https://webapps.ifad.org/members/eb/110/docs/spanish/EB-2013-110-INF-5.pdf>, consultado : 02/04/2015

consecuci3n de esos resultados mediante las evaluaciones de las actividades operativas, administrativas y financieras.

-Sistema de controles internos: establecido por la organizaci3n para asegurarse de que no solo se logren resultados, sino que estos se ciñan a los reglamentos, las pol3ticas y las normas de integridad y 3tica de la organizaci3n. El sistema de control interno consta de cinco subcomponentes: i) entorno de control; ii) evaluaci3n del riesgo; iii) actividades de control; iv) informaci3n y comunicaci3n, y v) supervisi3n.

-Mecanismos de reclamaci3n y de respuesta debidamente consolidados: se configuran como las v3as para permitir a los Estados Miembros, las partes interesadas, los funcionarios y los beneficiarios presentar reclamaciones sobre cuestiones relacionadas con incumplimientos o contra decisiones y actuaciones del personal directivo. El FIDA ha establecido mecanismos de reclamaci3n abarcan mecanismos como la Oficina de Auditor3a y Supervisi3n del FIDA (AUO) que se ocupa, entre otras cosas, de todos los asuntos relacionados con la investigaci3n de presuntas pr3cticas irregulares cuando se trata de entidades, contratistas y personas que participan en actividades financiadas o gestionadas por el FIDA. Otra instituci3n es la Oficina de 3tica fortalece y promueve un entorno de trabajo propicio, libre de acoso e intimidaci3n, y en el que se promueve la franqueza, la confianza y el respeto a la diversidad. Asimismo, ofrece orientaci3n al personal directivo para asegurar que las pr3cticas y las operaciones del Fondo cumplen los est3ndares de integridad. Adem3s de otras instituciones creadas con la misi3n de sancionar acciones corruptas, pr3cticas irregulares, pol3ticas de divulgaci3n de informaci3n, mediaci3n entre otras.

7.1 Programa De Desarrollo De 3reas Rurales-PRODEAR

El PRODEAR es un Programa de alcance nacional financiado por el FIDA a trav3s del Convenio de Pr3stamo 713- AR celebrado el 18 de Octubre del 2008. La finalidad del mismo consiste en contribuir a la cohesi3n e inclusi3n social y productiva de los

habitantes del sector rural pobre de Argentina, promoviendo la creaci3n de condiciones para un desarrollo sostenible de las 1reas rurales en el marco de las econom1as regionales. Para lograr tales objetivos, el programa proporciona fondos que ascienden a la suma de 44,2 millones de d3lares distribuidos de la siguiente forma: 19,1 millones de d3lares de fuente externa en calidad de pr3stamo y los 25,1 millones de d3lares con fondos locales Nacionales y Provinciales.

El PRODEAR se inserta en la Argentina centralizando su ejecuci3n a trav3s de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agricultura, Ganader1a y Pesca de la Naci3n (MAGyP) y en concordancia con la forma de estado federal, se implementa priorizando las provincias de Chaco, C3rdoba, Corrientes, Entre R1os, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.

En este orden de ideas el MAGyP es el organismo responsable ante el FIDA a trav3s de la UCAR designada como la unidad nacional de coordinaci3n (UNC) teniendo a su cargo funciones representativas, normativas y de apoyo t3cnico y metodol3gico en la ejecuci3n del programa y brindando apoyo y asesoramiento a las unidades provinciales de ejecuci3n (UPE)³¹.

En la provincia de San Juan, el Programa se ejecuta en el 1mbito de Ministerio de Producci3n y Desarrollo Econ3mico (MPyDE) a trav3s de la entidad enlace UECPPA (Unidad Ejecutora Central Provincial de Proyectos Agropecuarios) creada con el fin de ejecutar, administrar, coordinar, formular, armonizar, controlar y evaluar pol1ticas y programas de desarrollo agropecuario. A los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el convenio de pr3stamo se establece una Unidad de Ejecuci3n (UPE) a cargo de un Coordinador UPE y vinculada operativamente con la UECPPA.³²

7.1.1. Marco normativo para la ejecuci3n del PRODEAR.

El Convenio de Pr3stamo, es el principal documento que vincula al pa1s prestatario - Argentina- con el organismo internacional- Fondo Internacional de Desarrollo Agr1cola-,

³¹ UPE (Unidad Provincial de Ejecuci3n): responsable de la ejecuci3n del programa a nivel provincial, creada en el 1mbito de los Ministerios, teniendo a su cargo la implementaci3n del programa, la administraci3n y control financiero de los fondos en la provincia, entre otras tareas.

³² “Programa de Desarrollo de 1reas Rurales”, en MAGyP (en l1nea), disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/prodear/> consultado el: 7/03/2015

se puede definir como el documento legal donde el FIDA y el gobierno indican las responsabilidades y condiciones bajo las cuales se otorgar3 el pr3stamo. El mismo incluye los montos del pr3stamo con la consecuente obligaci3n de aporte en contraparte, informaci3n fundamental para la operatividad y funcionamiento del programa, obligaciones respecto al control y rendici3n de cuentas, y dem3s disposiciones a la cual se deben ajustar todos los procedimientos y actividades en el marco del programa PRODEAR.

Este documento se constituye como la base fundamental de todo el ordenamiento jur3dico posterior, el cual debe estar en concordancia con los lineamientos establecidos en el mismo. Este convenio de pr3stamo es aprobado por Decreto 1695 del Ministerio de Econom3a y Producci3n en el a3o 2008, en concordancia con la delegaci3n expresa al Poder Ejecutivo Nacional prevista en el art 40 de la ley complementaria permanente (2005) y amparada tal delegaci3n, en las excepciones del art 76 de la Constituci3n Nacional. El mencionado decreto habilita a suscribir los Acuerdos de Ejecuci3n con los Gobiernos de las provincias que se incorporen al Programa de Desarrollo de 3reas Rurales., es as3 que las provincias se adhieren mediante un Acuerdo de Ejecuci3n.

La provincia de San Juan se adhiere al programa en a3o 2010, firmando en tal oportunidad un Acuerdo de Ejecuci3n con el Gobierno Nacional, donde se establecen las condiciones para la ejecuci3n del programa, y las obligaciones de ambas partes. Como acto emanado de la m3xima autoridad provincial, el mismo es aprobado por Poder ejecutivo-Decreto N3 22 MPyDE2011 y con conocimiento de la c3mara de diputados-ratificado por ley 8203. Con posterioridad se firma el Convenio de Pr3stamo Subsidiario aprobado por Decreto N3 Decreto 1244 MPyDE-11 y ratificado por ley 8259. La firma de este 3ltimo implica el acceso a los recursos del pr3stamo FIDA 713-AR contrayendo la consecuente deuda. En concordancia con las disposiciones previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal-Ley 25.917- y previo a la firma del mencionado decreto, se obtuvo autorizaci3n de la Secretar3a de Hacienda Resoluci3n N3376 del a3o 2009, contando ya con una autorizaci3n para dicho endeudamiento mediante la Ley 7963 para el financiamiento de proyectos y programas agr3colas, en concordancia con las disposiciones constitucionales.

Producto de la necesidad de obtener una mayor ejecuci3n del programa y celeridad en los desembolsos corrientes, se celebra “Convenio de Asistencia T3cnica y Administraci3n suscrito entre el gobierno de la provincia de San Juan y la Fundaci3n Argentina”, aprobado mediante decreto 163-MPyDE-2013 que ratifica la Carta Acuerdo N°8, de esta forma la Fundaci3n Argentina ofrece un servicio de administraci3n y ejecuci3n de fondos provistos por el gobierno nacional y fondos de contrapartida local. As3 los desembolsos provenientes de fondos nacionales y contrapartida nacional, que respondan a erogaciones corrientes, que demanden una mayor celeridad son abonados por la Fundaci3n ArgenINTA.

Desde una 3ptica m3s operativa, a continuaci3n, se mencionan algunas de las exigencias de administraci3n y gesti3n para los programas financiados por el FIDA, que ofrecen una noci3n del funcionamiento de los programas en post de analizar a la luz de las exigencias de los distintos sistemas de administraci3n financiera. Esto no permite elaborar pautas para mejorar la ejecuci3n.

7.1.2 Principales disposiciones para la administraci3n y operatividad del programa

La ejecuci3n comienza una vez que el prestatario haya cumplido las condiciones iniciales concretas que permiten al FIDA declarar efectivo el pr3stamo o la donaci3n, por lo general como obligaci3n previa, se exige la confecci3n y aprobaci3n del Manual Operativo con la participaci3n del prestatario, representante MAGyP, que establecer3n las principales disposiciones para la ejecuci3n bajo los lineamientos del FIDA.. El personal nacional es el encargado de ejecutar los proyectos financiados por el FIDA con el apoyo y la orientaci3n de la Sede del FIDA y as3 lo dispone su convenio constitutivo “El Fondo conf3a la administraci3n del pr3stamo y la supervisi3n de la ejecuci3n del proyecto o programa de que se trate a instituciones o entidades nacionales, regionales, internacionales o de otra 3ndole, la cual debe velar por el cumplimiento de los resultados esperados de la evaluaci3n del proyecto o programa y

contar con la aprobaci3n del beneficiario.”³³

El Prestatario, en este caso el Gobierno Nacional representado por titular del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Naci3n, velará porque los organismos responsables y cada una de las partes ejecuten de conformidad con Convenio de Préstamo y Condiciones Generales del FIDA, de conformidad con los POA³⁴, y sobre la base del manual de operaciones. Además, de deber velar por el cumplimiento de las disposiciones emendas de la propia ley de administraci3n financiera nacional y demás normativa legal derivadas de tal acto administrativo.

La planificaci3n y presupuestaci3n son tareas fundamentales en la organizaci3n de la ejecuci3n del proyecto, ya que sirven para definir las actividades, acciones y metas del programa asegurando la disponibilidad de recursos del programa.

Cada una de las UPE`s- Unidades Provinciales de Ejecuci3n- serán las responsables de elaborar borrador del POA³⁰, con la debida asistencia de la Unidad Nacional Cooperaci3n (UCAR) antes del inicio del ańo del Programa. Su cálculo demanda un trabajo en conjunto de las distintas áreas, por un lado el área técnica, en base a las demandas de proyecto por parte de los beneficiarios, estrategias de ejecuci3n y por otro lado, el área administrativa efectúa una proyecci3n en base a las necesidades operativas para el funcionamiento de ambas áreas. Dicho borrador incluye, entre otras cosas, una descripci3n detallada de las actividades del programa planificadas para el siguiente ańo, un plan de adquisiciones y contrataciones (PAC) de 18 meses y detalle de la fuente de financiamiento. La informaci3n es presentada de acuerdo a las categorías financiables³⁵ de la matriz del préstamo, determinado el porcentaje de financiamiento de acuerdo al origen de los fondos (pari-passu) para cada categoría.

Este borrador se envía a la Unidad Nacional de Cooperaci3n (UNC), quien lo integra en un POA consolidado con todas las provincias, el mismo debe confeccionarse en dólares, por lo cual la UNC debe confeccionar dos versiones en distinta unidad de

³³ FIDA, “Convenio constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola” en IFAD (en línea), disponible en: <http://www.ifad.org/pub/basic/agree/s/agreespa.pdf> consultado el: 03/04/2014

³⁴ POA (Plan Operativo Anual): se entiende el plan de trabajo y presupuesto anual para llevar a cabo el Proyecto durante un Ańo del Proyecto en particular, que incluye el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

³⁵ Categorías Financiables: representan los distintos tipos de gastos admisibles divididos de acuerdo a la naturaleza del gasto y se les asigna un porcentaje de financiaci3n de acuerdo a la fuente con la que se afrontará el gasto (pari-passu).

cuenta. La UNC revisa, aprueba y remite al FIDA, terminada la revisi3n se realizan los ajustes o aclaraciones al POA y se otorgar3 la correspondiente no objecci3n.

Los POA´s provinciales pueden ser reajustados en el mes de Julio de cada ańo, de igual forma si fuera necesario, la UNC, previa solicitud de las UPE, se puede proponer ajustes en el POA durante el ańo del Programa, que son efectivos contra la aprobaci3n del organismos responsable y no objecci3n del FIDA.

7.1.3. Ejecuci3n y seguimiento

El organismo responsable mantiene un sistema adecuado de gesti3n de informaci3n que le permita seguir continuamente la marcha del Programa, de conformidad con las directrices del Fondo.

Planteada la necesidad pueden llevarse dos registros contables ya que el fondo trabaja con el sistema de caja y la mayoría de los gobiernos siguen el criterio del devengado para sus gastos. Este sistema debe prever el registro en m3s de una unidad de medida, as3 la contabilizaci3n se efectúa de acuerdo con las exigencias legales del pa3s prestatario y exigencias del FIDA. Vistas estas consideraciones, el registro implica la necesidad de un software noble que permita tambi3n compatibilizar las categorías de gastos previstas en el convenio con las partidas presupuestarias en el sistema presupuestario gubernamental.

A los efectos de llevar un control de los niveles de ejecuci3n, y el cumplimiento de las metas cuantificadas, se hace necesario emplear un instrumento para la recolecci3n de datos y an3lisis de la informaci3n. Para ello se cuenta con el sistema UEPEX para la administraci3n efectiva, eficiente y econ3mica de la aplicaci3n de los fondos provistos por financiamiento externo. Como se menciona en el capitulo anterior, el sistema establece una metodolog3a com3n de registro de las transacciones, que son generadas una 3nica vez en lenguaje propio del Organismo Internacional y mediante la aplicaci3n de tablas de conversi3n autom3ticas obtiene su expresi3n en t3rminos de la ejecuci3n del Presupuesto Nacional.

En cuanto al seguimiento de las metas f3sicas se encuentra el Sistema Integrado e Integral de Gesti3n (SIIG), donde se evalúa los resultados de los distintos proyectos,

impacto y dem1s indicadores en concordancia con el sistema de gesti3n de resultados “RIMS” establecido por el fondo.

7.1.4. Informaci3n financiera y control

En cuanto a la informaci3n financiera, el Organismo responsable del programa prepara los estados financieros de las operaciones, los recursos y gastos relacionados con el Programa relativos a cada ejercicio fiscal y los presenta al fondo.

De conformidad con las condiciones generales la financiaci3n del desarrollo agr3cola las UPE`s deben ser objeto de una auditoria anual, como as3 tambi3n exige la presentaci3n de informes de avance peri3dicos para conocer los progresos del programa.

Los informes de avance deben contener un estado de situaci3n que refleje las operaciones, con cuadros descriptivos que contengan toda la informaci3n derivada de los registros contables que satisfagan los requerimientos FIDA y Unidad Nacional Cooperaci3n. La Unidad de Administraci3n debe estar capacitada para preparar todos los informes financieros en la moneda del pa3s y en las monedas que se indiquen en los convenios de pr3stamo o donaci3n.

Toda esta informaci3n debe prepararse en registros confiables y compatibles con los requisitos de informes internos y externos, que por lo general son expedidos por el sistema contable (UEPEX) que se trata de llevar conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados PCGA por el sistema de partida doble, base de los auditores para un correcto estudio de la informaci3n.

El establecimiento de sistemas de control adecuados es la base para lograr flujos de informaci3n confiable, con las caracter3sticas de celeridad, confiabilidad y prontitud exigidas por el FIDA, es as3 que la UCAR como encargada de la administraci3n debe establecer un sistema de control interno, auditor3a interna y responder auditor3as externas programadas por el organismo.

El fondo exige un trabajo de control interno efectivo proporciona al proyecto una razonable garanti3a de que los objetivos fijados para la informaci3n financiera sean logrados. El control interno debe ser un proceso de car1cter integrado, repetitivo y

permanente, de forma tal que, por una parte involucre a todas las unidades de la UCAR vinculadas al manejo de informaci3n y, por otra parte, asegure que todos los elementos que componen el sistema de control interact3en entre s3.

Otro elemento de control y transparencia, es la programaci3n de auditor3as internas con el objeto de verificar el funcionamiento de los controles internos, la misma est3 a cargo de un auditor que debe cumplir los requisitos de independencia y coordinar con componentes de cada proyecto, y las distintas autoridades provinciales. .

Como herramienta exigida desde el FIDA, la Auditor3a externa tiene como prop3sito determinar si los recursos suministrados al proyecto se han registrado adecuadamente, y fueron utilizados para los fines previstos.

Es as3 que la supervisi3n y la gesti3n correcta de los recursos financieros son determinantes para el 3xito, y la reputaci3n, del FIDA. De conformidad con lo dispuesto en el art3culo 7, secci3n 1 c) del Convenio Constitutivo del FIDA, y en el art3culo IX (Presentaci3n de informes financieros e informaci3n financiera), Secci3n 9.03 a) (Auditor3a de Cuentas) de las Condiciones Generales para la Financiaci3n del Desarrollo Agr3cola, “es imprescindible asegurar que el producto de toda financiaci3n se destine solamente a los fines para los cuales se facilit3 en el marco del pr3stamo o donaci3n, y que todos los proyectos sean objeto de comprobaciones de auditor3a y certificaciones peri3dicas”³⁶.

8. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR EN LA ARTICULACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, PAUTAS PARA FACILITAR LA REGISTRACI3N DE PROGRAMAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL PRODEAR.

La transparencia y la necesaria rendici3n de cuentas, dan legitimidad y credibilidad a los gobiernos e instituciones p3blicas, permitiendo vigilar que las mismas sirvan al bien com3n, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios p3blicos atiendan al inter3s general antes que a sus intereses particulares. Es as3 que, estos valores se

³⁶ IFAD, Directrices del FIDA para la auditor3a de proyectos, (en l3nea), disponible en : http://www.ifad.org/pub/basic/audit/borrower_s.pdf, consultado : (09/03/2015)

transformaron en una corriente mundial involucrando a todos los actores del entramado internacional, y de los cuales la Argentina no puede mantenerse al margen, debiendo contar con estructuras vigorosas, eficientes y claras para acoger en este nuevo cambio. Un factor importante de esta globalizaci3n y ola mundial, es la intervenci3n de las instituciones financieras internacionales, valerse de estas herramientas de apoyo, requiere de profundo estudio y dedicaci3n en la articulaci3n, para contar con estructuras y procedimientos claro para evitar el detrimento de los valores de la transparencia. Es as3 que continuando con el estudio de caso, se puntualizan algunos inconvenientes a la luz de la reforma, la cual tuvo en sus lineamientos principales velar por valor de la transparencia, en definitiva, analizar el apartamiento de los objetivos de la reforma, conllevara a un distanciamiento del mencionado principio.

El programa de reforma, que consagra sus lineamientos fundamentales mediante la sanci3n de la Ley N° 6905 “Ley de Administraci3n Financiera y Control del Sector P3blico Nacional”, expresando en su art3culo 4° sus principales objetivos. Entre ellos, se debe prestar especial atenci3n a los incisos a) *“Garantizar la aplicaci3n de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtenci3n y aplicaci3n de los recursos p3blicos”*; y c) *“Desarrollar sistemas que proporcionen informaci3n oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector p3blico nacional, 3til para la direcci3n de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gesti3n de los responsables de cada una de las 3reas administrativas”*. Tambi3n resulta de gran importancia, lo dispuesto en su inciso d) apartado c), por cuanto asigna como responsabilidad propia de la administraci3n superior de cada jurisdicci3n o entidad, la implantaci3n y mantenimiento de: *“Procedimientos adecuados que aseguren la conducci3n econ3mica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluaci3n de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicci3n o entidad”*.

En este contexto de reforma y dada la complejidad de la operatoria internacional, se puede observar que a la hora de ejecuci3n de programas internacionales, se producen desviaciones de los principios instaurados en la reforma de la ley de administraci3n, y resulta interesante analizar algunos de los inconvenientes con relaci3n a la gesti3n de

proyectos financiados por organismos internacionales, para ello se remite al estudio efectuado por Cdr. Jorge Leyro y Dra. Laura Valarino respecto de la reforma administrativa y su aplicaci3n a las unidades ejecutoras de pr3stamos externos.

En este estudio, se menciona uno de los objetivos de la reforma que es la orientaci3n a mejorar la calidad y el procesamiento de la informaci3n con el fin de facilitar la toma de decisiones. En este contexto, se afirma que se observan dificultades en el manejo y tratamiento de la informaci3n. La informaci3n presupuestaria es la que presenta mayores inconvenientes de uniformidad y precisi3n, en raz3n que si bien se efectúa el correspondiente registro de la gesti3n, estos registros no cuentan con las caracter3sticas b3sicas y elementales que debe poseer la informaci3n para la toma de decisiones, esencialmente con relaci3n a los principios de: oportunidad, confiabilidad, objetividad y homogeneidad.³⁷. Adem3s de la insuficiencia de la informaci3n que emerge de las cuentas presupuestarias para una adecuada evaluaci3n de la situaci3n financiera y de la gesti3n gubernamental, de acuerdo al estudio realizado por 3ngel Gurruchaga, afirmando que el sistema presupuestario cumple un papel auxiliar brindando informaci3n respecto a la ejecuci3n dentro de los l3mites presupuestarios establecidos por el Poder Legislativo e insistiendo en la necesidad de actualizaci3n simultanea tanto del sistema presupuestario como contable

Cotejando con las caracter3sticas propias del programa, los principales inconvenientes encuentran sus ra3ces en diversas causas, siendo la principal de ellas la falta de integraci3n de los registros presupuestarios, por un lado, los POA`s elaborado en base a las categor3as financiables y modalidad del convenio de pr3stamo, y por otro lado el presupuesto provincial de acuerdo a las partidas presupuestarias y estructuras program3ticas en base al manual de clasificadores. Adicionalmente, los POA`s se re planifican trimestralmente, por el contrario los presupuestos provinciales son previsiones anuales que excepcionalmente son modificados y bajo determinadas circunstancias previstas en la ley.

En lo atinente a la ejecuci3n presupuestaria y consecuente registro en el Sistema

³⁷ Jorge Leyro & Laura Valarino, “Reforma Administrativa. Su Aplicaci3n En Las Unidades Ejecutoras De Pr3stamos Externos”, en Asoc. Argentina de Administraci3n P3blica (en l3nea) disponible en: <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/ReformaAdministrativaEnUnidadesEjecutoras.pdf>
Consultado: 02/02/2015.

Integral de Informaci3n Financiera, los registros que realizan a trav3s del sistema UEPEX, las Unidades Ejecutoras de Pr3stamos Externos, responden a lo establecido en sus manuales operativos y a las normas particulares de las entidades financieras, encontr3ndose en la mayor3a de los casos, disociados de los registros en el sistema provincial.

Adem3s de ello, en el caso particular de la operatoria del PRODEAR, se encuentra a las instituciones que funcionan como terceros administradores, los cuales administran los fondos de determinadas fuentes de recursos para hacer frente a erogaciones que demanden una mayor celeridad. Su intervenci3n implica la necesidad de transferir fondos a esta instituci3n para hacer frente a estos gastos de acuerdo a los convenios de administraci3n. En t3rminos de registraci3n representa un importante limitante a la hora de registrar la ejecuci3n del gasto (env3o del recurso para afrontar los pagos), ya que se desconoce el fin hasta que no sea desembolsado por el tercero administrador, encontr3ndose con la dificultad de controlar las erogaciones y no contar con un detalle de los gastos, hasta que no se efect3e la rendici3n de los mismos.

M3s complejo aun, es el manejo de informaci3n, la multiplicidad de controles y de usuarios de informaci3n, es precisamente la que ocasiona que la gesti3n se exponga de distinta manera conforme a los diferentes requerimientos, debiendo rendir cuentas de m3ltiples formas (tripartito, del organismo internacional, tercero administrador, contabilidad sector publico) , con pesada incidencia en los tiempos de gesti3n y con baja utilidad en el control de los programas, los responsables de las Unidades Ejecutoras de Pr3stamos se ven obligados a destinar recursos materiales para la generaci3n de m3ltiple informaci3n en detrimento de los objetivos del proyecto, sumado a la inconveniencia econ3mica que resulta la comisi3n cobrada por estas instituciones producto de la gesti3n de fondos.

Otra dificultad hallada en el trabajo de estos autores y con la cual se coincide, es que en numerosos casos, los registros presupuestarios son consecuencia de la contabilidad, y no, como deber3a ser, la contabilidad resultado de los registros presupuestarios .Consecuencia de ello, no siempre se respetan los momentos de registros, en nuestro caso los gastos por el principio del devengado y los recursos por

el principio del percibido, de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente. Este objetivo se ve tergiversado en raz3n del car3cter netamente financiero de los asientos exigidos por los organismos internacionales, guiados por el principio de caja en ambos casos (recursos y gastos) puesto que surge la evidente necesidad de contar con informaci3n adicional a los efectos de contabilizar todas las fases de cada operaci3n.

En ese orden, lo descrito dificulta la unificaci3n, y por lo tanto el control integral de la informaci3n volcada en todas las etapas del proceso presupuestario con la informaci3n presentada ante los Organismos de Financiamiento.

Otro inconveniente y no menor, es que se corre el riesgo que los compromisos asumidos en la ejecuci3n no cuenten con el respaldo correspondiente ya que no poseen una adecuada y directa identificaci3n en la Ley de Presupuesto. Como se sabe los cr3ditos presupuestarios se configuran como autorizaciones para gastar, estableciendo el l3mite m3ximo aprobado por el Poder Legislativo y no responden a los recursos disponibles que se pudieran obtener del contrato de pr3stamo, as3 que todo compromiso de ejecuci3n debe contar con su previsi3n presupuestaria, precepto b3sico de cultura presupuestaria que es f3cilmente vulnerado por la situaci3n antes descrita.

En esta instancia y con relaci3n a las revisiones posteriores, en la mayor3a de las oportunidades, comprenden el ciclo de ejecuci3n del proyecto, la confecci3n de sus estados contables y el cumplimiento de las cl3usulas exigidas en los contratos de pr3stamos, omitiendo en numerosas circunstancias el seguimiento de la ejecuci3n del presupuesto y el cruce de estos datos con la contabilidad presupuestaria del programa y la provincial.

Todo ello agravado por la falta de conocimiento en la materia, y en que muchas de estas Unidades Ejecutoras concentran sus esfuerzos en dar cumplimiento a las normativas emanadas por los Organismos Internacionales dejando de lado e ignorando en m3ltiples casos las propias normas locales y las instrucciones emitidas por los 3rganos Rectores, o viceversa .

Asimismo, los inconvenientes se potencian con la falta de coordinaci3n y por la independencia del sistema UEPEX poseen respecto del sistema integrado de informaci3n financiera (SIIF). Es importante reflexionar sobre este punto por resultar

otro de los motivos trascendentales que dificulta la integraci3n de esta clase de operatoria con los sistemas medulares de informaci3n central, al vulnerar el principio rector de la centralizaci3n normativa que constituye uno de los pilares de la Reforma de Administraci3n Financiera.

Otro detalle es la coexistencia de dos cuerpos normativos emanados por organismos distintos con objetivos propios caracterizados por distintos intereses, lo que se extiende a todas las operatorias de estas unidades, y se proyecta en las operaciones diarias del programa, generando inquietud, opiniones disidentes, motivadas por la falta de conocimiento del personal afectado a los programas de esta 3ndole.

En relaci3n a la tem3tica, no existen dudas respecto que las normas nacionales y las instrucciones impartidas por los 3rganos Rectores siempre resultan aplicables y s3lo en caso de contradicciones o en temas expresamente definidos, las disposiciones establecidas por los Organismos Internacionales prevalecen sobre las locales.

Ello es as3, en raz3n que esa supremac3a queda establecida a trav3s de los acuerdos internacionales firmados entre las partes, incluso en los acuerdos de ejecuci3n celebrados con las provincias, se establece tal prelación en determinadas materias, a saber:

“Cl3usula Octava: EJECUCION DEL PROGRAMA: Para ejecutar el programa y efectuar la adquisici3n de bienes y contrataci3n de obras y servicios de consultor3a, la UPE se ajustar3 a los mecanismos y procedimientos fijados en el convenio de pr3stamo y manual de operaciones”³⁸

Este criterio difiere en muchos casos del aplicado, ya que algunos ejecutores consideran que los Convenios Internacionales constituyen un gran paraguas protector para apartarse del cumplimiento de las normas locales. Adicionalmente, se debe reconocer la importante falencia de que muchas de las disposiciones del pr3stamo (manuales operativos, convenio de pr3stamo subsidiario, etc.) fueron confeccionadas sin considerar las caracter3sticas espec3ficas de cada provincia, por lo que en algunos casos deber3an ser revisadas y flexibilizadas con el fin de no transformar una

³⁸ Acuerdo de Ejecuci3n Programa de Desarrollo de 3reas Rurales, Convenio N3 555 aprobado por Decreto N3 022-MPyDE-11.

herramienta 3gil y din3mica de ejecuci3n en una estructura r3gida con procedimientos engorrosos. Como reflexi3n en la tem3tica, se puede inferir que la incorporaci3n de estos programas en el resto de la gesti3n p3blica no deber3a ser traum3tica debido a que los Organismos Financieros en sus disposiciones persiguen los mismos principios b3sicos de transparencia, econom3a, eficiencia y eficacia consagrados en la reforma de administraci3n financiera.

Como an3lisis global de los inconvenientes a la luz de la reforma en la ejecuci3n de programas internacionales, se puede sintetizar y afirmar que la multiplicidad en los criterios de registro y exposici3n de la informaci3n, y la diversidad criterios de interpretaci3n fomenta el desorden administrativo, e impide la aplicaci3n de controles integrados e integrales, generando desviaciones respecto a los objetivos de “legalidad, econom3a, eficiencia y eficacia en la obtenci3n y aplicaci3n de recursos p3blicos” perseguido en la reforma. De esta forma queda supeditada la rendici3n de cuentas a la capacidad t3cnica de las Unidades Ejecutoras que se ve condicionada por la calidad, aptitud y experiencia de los recursos humanos que la integran. Si bien la Unidad Provincial de Ejecuci3n (UPE) y reparticiones del Ministerio de Producci3n y Desarrollo Econ3mico est3n integradas por profesionales con profundos conocimientos en materia de administraci3n financiera en general, se observa en innumerables casos un marcado desconocimiento de los procedimientos administrativos y gesti3n de programas internacionales, como as3 tambi3n los procesos de endeudamiento y operatoria del FIDA, organismo otorgante del pr3stamo.

Por 3ltimo, es importante destacar los problemas que surgen a ra3z de la contabilidad bimonetaria, y las diferencias cambiarias producto de la inflaci3n, lo que dificulta a3n m3s la unificaci3n presupuestaria de los POA`s elaborador en moneda extranjera, cuya disponibilidad no deben dejar de contemplarse en los registros presupuestarios.

Abordados algunos de los inconvenientes que se presentan a la hora de ejecutar los programas con financiamiento internacional, se est3 en condiciones de afirmar que la gesti3n y articulaci3n con programas internacionales ha sido una materia que ha quedado relegada de los objetivos de la reforma y una asignatura pendiente de incorporar en las previsiones de la ley de administraci3n financiera.

Cabria entonces preguntarse, ¿Como impacta el apartamiento de los principios de la reforma en el valor de la transparencia?, se entiende que de ella deviene el necesario mantenimiento de sistemas claros, eficientes y simplificados, que produzcan informaci3n confiable y oportuna de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jur3dico para lograr rendir cuentas en debida forma.

Como gobierno responsable se debe crear los entornos necesario para que prospere el valor de la transparencia que ir3 intr3nsecamente ligado con la rendici3n de cuenta, sin embargo con sistemas inadecuados a las exigencias del mundo internacional, recurso humano distanciado de las exigencias t3cnicas, cient3ficas y 3ticas, e incluso la falta de oportunidad y publicidad de la informaci3n relativas a estas instituciones, dan lugar a una gesti3n vulnerable y permeable a los actos de corrupci3n.

Al respecto, y siguiendo el estudio de caso, en articulaci3n con el gobierno de la provincia de San Juan, se sugieren, propuestas de mejora en la ejecuci3n de programas internacionales que realzan el valor de la transparencia a trav3s de su principal accionar, que es la rendici3n de cuentas. Estas alternativas facilitar3n la gesti3n y rendici3n de cuenta de los programas en el sector publico provincial, cabe destacar que algunas acciones son aplicables a nivel general debido a la operatoria com3n de estos programas internacionales.

Tambi3n es importante precisar, que algunas pautas merecen un estudio m3s profundo y t3cnico, que involucra a profesionales de otras 3reas en este caso se deja instaurada la iniciativa y propuesta en base a argumentos s3lidos. Efectuadas estas aclaraciones previas, se abordan las tres propuestas medulares que facilitar3n la ejecuci3n.

8.1 Propuestas de mejoras

8.1.1 3tica profesional, capacitaciones, y capitalizaci3n de experiencias.

El personal y profesionales que intervienen en el proceso de articulaci3n, constituyen el engranaje esencial del sistema, por ello el requisito esencial de la 3tica profesional sin el cual no podr3a estar garantizada la transparencia como valor tutelado. En efecto, el principio 3tico esta basado en personas con integridad moral, relacionada con la

honestidad, sinceridad y probidad requerida en el desempe1o profesional, la objetividad del profesional materializado en la imparcialidad al momento de dictaminar o certificar informaci3n financiera, el libre juicio o independencia basado en un criterio no influenciado y de acuerdo a las convicciones estrictamente profesionales que debe necesariamente estar acompa1ado de la responsabilidad del profesional. Por su parte debe mantener confidencialidad en aquellas materias que lo requieren, actualizaci3n profesional, competencia y un ejercicio en cumplimiento de las disposiciones normativas, se pone especial atenci3n en este 3ltimo punto de inflexi3n, ya que el desconocimiento del marco legal obstaculiza el funcionamiento de cualquier programa.

Ante las nuevas exigencias de integraci3n y cooperaci3n internacional, el trabajo con numerosas disposiciones normativas, y sistemas con caracteristicas propias de cada organismo internacional, guiadas por el principio de especialidad que da nacimiento y raz3n de ser a estas instituciones, es que se debe contar con profesionales y personal capacitado, con un conocimiento claro de los conceptos y principios b3sicos en materia de endeudamiento y de las disposiciones emanadas de los organismos internacionales, ya que estas 3ltimas, van a establecer los principios y condiciones generales para el funcionamiento y operatividad de los programas.

Esta idea se complementa con un fuerte trabajo de inducci3n previo del organismo internacional para que el personal involucrado en la articulaci3n y ejecuci3n de programa logre su entendimiento y sea capaz de resolver controversias e inquietudes a la luz de la normativa del organismo que sean compatibles con el mismo y las disposiciones locales. Sacar provecho de la inversi3n en el fortalecimiento del capital humano, reproduciendo y transmitiendo los conocimientos a las dem3s partes intervinientes de las cuales depender3 el funcionamiento del programa.

Aqu3 se propone dos acciones concretas: por un lado al momento de comenzar la ejecuci3n del programa en la provincia, una capacitaci3n previa de la Unidad de Coordinaci3n (UCAR) que explique la operatoria general, l3neas financiables, encuadre legal y normativa aplicable del pr3stamo, con el objeto de dar una noci3n b3sica, que luego cada una de las 3reas profundizar3 en la materia que les compete. Luego como acci3n necesaria, deber3n reunirse las reparticiones del correspondiente

Ministerio, para definir aquellos procedimientos administrativos que no tengan un claro circuito o procedimiento, velando cada parte cumplir con las disposiciones de la ley de administraci3n financiera, ley de procedimiento y la normativa del organismo internacional.

Otra propuesta, y no menor en la capitalizaci3n de experiencia en la implementaci3n de estos programas, llevando a cabo talleres con las restantes provincias el hecho de hacer parte a otras provincias de la operatoria, de poner en debate y colocar el funcionamiento en conocimiento p3blico, es un claro indicio de transparencia en la gesti3n con objeto de ser replicado. Esta puesta en com3n de vivencias donde se comparta la experiencia y resultados de los modelos adquiridos, sirve para lograr una mejor implementaci3n de la operatoria. As3, lo que se pretende es aprender de los numerosos obst3culos que ya se experimentaron en la materia y tomar estas estructuras o modelos de procedimientos que ya adquirieron otras provincias. Lo que sirve para descartar estructuras de ejecuci3n inadecuada, y se ahorra tiempo y recursos en la b3squeda de implementar procedimientos que ya han sido estudiados e incorporados por otras provincias. Como se menciona, el programa de reforma de la ley de administraci3n financiera, consideraba en uno de sus cap3tulos la necesidad de aplicaci3n en cada provincia, de un proceso de administraci3n de alcances similares y compatibles con el desarrollo nacional. As3, contando con sistemas de administraci3n similares, lo que resta es aplicar modelos funcionalmente eficientes de otras provincias, adapt3ndolos a las necesidades propias pero vali3ndose de esta experiencia y trayectoria en la ejecuci3n de programas internacionales.

Como acci3n concreta y previa a la reuni3n de las reparticiones ministeriales para el establecimiento de procedimientos administrativos, es la participaci3n de reuniones nacionales con las dem3s provincias que trabajan con el mismo programa y cuenten con estructuras administrativas similares, de forma tal, que a la hora de establecer procedimientos se tenga alguna propuesta o modelo ya antes implementado.

Complementariamente, se plantea la posibilidad de incorporar como asignatura en la curricular del alumno universitario, o estudios postuniversitarios que incluyan un conocimiento general en gesti3n de proyectos de la administraci3n p3blica con

financiamiento internacional. Las universidades no puede permanecer indiferente a dichas transformaciones y el principio extensionista, hace necesario una educaci3n superior que se vincule e interrelacione con el medio externo.

Concluyendo con la propuesta, se destaca que estas instituciones, en un mundo cada vez m1s globalizado, son materia corriente, existiendo una creciente injerencia e inter3s valerse de estas herramientas que ampli1n las posibilidades de financiamiento de los estados. Es por ello que las capacitaciones, talleres e incorporaci3n de mayores estudios resultan de vital importancia en la implementaci3n y articulaci3n con programas internacionales lo que no conduce a un trabajo con un personal capacitado e id3neo para la resoluci3n de inconvenientes, logrando una mejora continua en la materia, reafirmando la idea que los recursos cognoscitivos tienen cada d1a m1s importancia, respecto a los recursos materiales como factores para el desarrollo.

Sin embargo, todo este esfuerzo es en vano si se cuenta con manuales de operaciones que contemplen procedimientos, actividades y requisitos alejados de la realidad normativa y de los sistemas instaurados en la provincia.

8.1.2. Mayor participaci3n de las provincias en la elaboraci3n de los manuales operativos

Los programas internacionales son iniciativas complejas de ejecutar en sus aspectos t3cnicos y administrativos, mas aun en caso del PRODEAR enfocado a 1reas rurales, debido a que comprenden distintos componentes o servicios dirigidos a beneficiarios con un determinado perfil, que adem1s de ello, deben cumplir con un conjunto de leyes y normas del pa1s y de procedimientos especificados para los proyecto del FIDA.

Por esta raz3n, con el fin de ordenar el conjunto de actividades a ejecutar, y de realizar en base a las disposiciones del convenio de pr3stamo y otras leyes nacionales, el programa formula un Manual de Operaciones. Este regula y establece normas y procedimientos administrativos y t3cnicos, que gu1an al personal de la Unidades Provinciales de Ejecuci3n en el desempe1o de sus funciones regulares. Incluso, el Manual de Operaciones, en algunos de los convenios de pr3stamo del FIDA se configura como condicionante para hacer efectivo el convenio de pr3stamo,

estableci3ndose la obligatoriedad de su confecci3n y aprobaci3n previa a la iniciaci3n y hacer efectivo el convenio de pr3stamo. Debe tenerse cuidado sin embargo, de no incurrir en el error de que se elabor3 sin la debida diligencia y sin la real dedicaci3n que merece el tema y al solo efecto de cumplir con su confecci3n como requisito previo a lograr hacer efectivo el convenio. De esta forma se puede confeccionar un manual de dif3cil aplicaci3n, que no solo no colabore ni facilite las tareas de ejecuci3n, sino que peor a3n, se convierta en un limitante a la hora de ejecutar el programa, ya que lo previsto en el manual de operaciones y lo establecido en el convenio de pr3stamo, entre otras disposiciones del FIDA, se configuran como los principales documentos del pr3stamo a los cuales deben ajustarse las operatorias del programa y son la base de control que toman las reparticiones de la administraci3n p3blica provincial para controlar la efectiva ejecuci3n de los programas. En este caso, se pueden generar mayores dificultades en el transcurso de la ejecuci3n del proyecto, se recomienda que el Manual de Operaciones sea revisado y ajustado una vez est3 constituida la Unidad Provincial de Ejecuci3n.

Para proceder a la elaboraci3n de este instrumento, y como propuesta renovadora, es importante asignar esta tarea a un equipo interdisciplinario, conformado por especialistas en cada uno de los sistemas de la administraci3n p3blica, normas de procedimiento provincial-nacional, y en general, un especialista en toda tem3tica que tangencialmente est3 involucrada en el perfil del programa,

As3, por ejemplo se encuentra un referente del sistema presupuestario, que establece la forma de administrar los presupuesto provinciales con los POA`s, determinando la modalidad de ejecuci3n presupuestaria y compatibilizando las estructuras program3ticas con las categor3as financiables, entre otras tareas. Un referente del sistema contable que establece la modalidad de registro, procedimientos de control, forma de rendici3n de acuerdo a la ley de administraci3n financiera en concordancia con la normativa del FIDA. De esta forma, se logra un manual de operaciones totalmente integrado de acuerdo a la ley de administraci3n a las disposiciones normativas del pa3s y a los requerimientos del programa, constituy3ndose como una herramienta 3til de trabajo para los diferentes departamentos o componentes del

proyecto, integrando todas sus actividades y estableci3ndose una gu3a pr3ctica para la Administraci3n Financiera de Proyectos Financiados por el FIDA como material de permanente consulta. Cabe destacar la particularidad de nuestro sistema h3brido con la todav3a vigente Ley de Contabilidad de la Provincia y en el marco conceptual de sistemas de administraci3n financiera incorporados al proyecto de transformaci3n de la Administraci3n Financiera Gubernamental, que se est3 llevando a cabo y que en la actualidad se encuentran desarrollados en el Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (SIIF), dicha especialidad, refuerza la necesidad de una participaci3n activa de la provincia en la confecci3n de los manuales, de forma tal, de adaptar a la particularidad del sistema.

El manual de operaciones tambi3n debe permitir su actualizaci3n, es decir debe ser revisado y ajustado de acuerdo a la experiencia y seg3n las variaciones que se vayan presentando en la ejecuci3n del proyecto. Al implementar el uso del manual, puede ocurrir que se encuentren obst3culos no contemplados en el mismo, o que los procedimientos incluidos o la falta de claridad de estos en el manual dificulten la ejecuci3n de una tarea. Es por eso, que deben establecer mecanismos claros para ajustar o actualizar el manual, s3 hay cambios internos al proyecto o de su entorno que afectan su desempe3o en forma importante.

Para poder efectuar los ajustes al manual operativo conviene organizar eventos (talleres, reuniones), en los cuales participen el equipo interdisciplinario anteriormente propuesto, personal de la Unidad de Coordinaci3n, representantes del FIDA, formando un grupo de trabajo que revisar3 la o las secciones del manual que requieren cambios, y luego de otorgada la no objecci3n del banco deber3n difundirse y publicarse las actualizaciones.

Estas dos ideas se complementan y potencian contando con estructuras eficientes y 3giles que permitan acompa3ar los objetivos de ejecuci3n y necesidades del programa. As3, esta propuesta busca aumentar los niveles de ejecuci3n del programa y su articulaci3n, como as3 tambi3n reforzar la claridad en el manejo de la informaci3n, necesaria para una debida rendici3n de cuentas.

8.1.3. Actualizaci3n e integraci3n del sistema de administraci3n p3blica provincial al sistema UEPEX.

Como bien mencionan los autores antes citados, la implementaci3n del Sistema UEPEX desarrollado por la Unidad Inform3tica de la Secretar3a de Hacienda del Ministerio de Econom3a y Producci3n representa un importante avance, como herramienta amigable que contribuye a realizar una administraci3n efectiva, eficiente y econ3mica de la aplicaci3n de los fondos provistos por financiamiento externo para programas o proyectos espec3ficos financiado con recursos provenientes de Organismos Internacionales de Cr3dito.³⁹ El objetivo primordial radica en optimizar las tareas de Administraci3n, gesti3n y registro, logrando compatibilizar y armonizar las normas emitidas por los Organismos Financieros Internacionales (**OFI**), y su vinculaci3n con la normativa nacional vigente de Administraci3n Financiera, a la cual est3n sujetas las Unidades Ejecutoras, en virtud de la aplicaci3n de la Ley N° 24.156, leyes y reglamentos complementarios.

A pesar del importante avance que significa, esta herramienta s3lo brinda soluciones parciales desde el punto de vista de los registros dentro de las unidades ejecutoras, quedando pendiente su integraci3n con el resto de los sistemas de Informaci3n Financiera, requisito indispensable para eliminar el doble registro de las transacciones y contar con informaci3n oportuna y confiable, adem3s que el sistema se aplica e incorpora al sistema de administraci3n financiera nacional, dejando de lado la integraci3n con los sistemas provinciales. Por lo expuesto, es imprescindible retomar con firmeza algunos principios b3sicos que trajeron aparejados buenos resultados a lo largo del proceso de reforma administrativa, complementando estos principios con el avance tecnol3gico y la necesidad de unificaci3n Nacional en materia de sistemas de gesti3n, cuya aplicaci3n resulta indispensable para subsanar las deficiencias que hoy presenta la operatoria y que fueron expresadas en este trabajo. En ese orden resulta prioritario: aplicar los principios de centralizaci3n normativa y descentralizaci3n operativa teniendo en cuenta las caracter3sticas particulares de estos programas en un plano dual, nacional y provincial, e integrar la informaci3n generando un registro 3nico

³⁹ Jorge Leyro & Laura Valarino. Op. Cit

de transacciones. Para avanzar en este aspecto corresponde profundizar el estudio del sistema UEPEX y el Sistema de Informaci3n Financiera (SIIF), con el desafiante prop3sito de lograr la integraci3n de la informaci3n contable, financiera, y presupuestaria.

Esta 3ltima propuesta y como propuesta desafiante, ser3a una soluci3n para evitar la duplicidad de informaci3n y problemas en los registros, a trav3s de la integraci3n de los registros de informaci3n del sistema UEPEX y el SIIF provincial, ya sea a trav3s de una interface o el env3o de informaci3n trav3s de lotes, de un sistema a otro. Esta propuesta si bien pareciera ut3pica, se cree que merece un estudio profundo pero se sostiene en funci3n de lo investigado en base a la operatoria del gobierno Nacional, donde el SIDIF central se nutre del sistema UEPEX y viceversa.

Como prueba de ello se remite a los Manuales UEPEX de la unidad de inform3tica secci3n “Codificaciones”, donde se establecen algunas de las relaciones entre el Lenguaje del sistema UEPEX y el requerimiento de informaci3n de la Naci3n, a saber:

“Las Unidad Ejecutora tendr3n a su cargo la tarea de definir las relaciones que permitan traducir autom3ticamente operaciones del lenguaje propio de los Organismos Financieros Internacionales a la terminolog3a del Presupuesto Nacional. Estas relaciones permiten registrar, con una misma carga de informaci3n y en un 3nico puesto de trabajo, los movimientos de gastos simult3neamente en ambos lenguajes y en un solo acto...”⁴⁰

Lo citado ut-supra, expresa literalmente el v3nculo directo existente entre el sistema presupuestario de la administraci3n p3blica nacional y el sistema UEPEX. A trav3s de una 3nica carga y alimentando paralelamente a ambos sistemas, teniendo su cargo las unidades ejecutoras, pudiendo en esta propuesta de integraci3n, lograr complementarse con la informaci3n proveniente de la Direcci3n Provincial de Presupuesto (D.P.P). Siguiendo el an3lisis de esta secci3n:

“Las Relaciones b3sicas que deber3n efectuarse corresponden a: Relaciones entre Apertura de Pr3stamos y Categor3as Program3ticas. Las aperturas del pr3stamo de

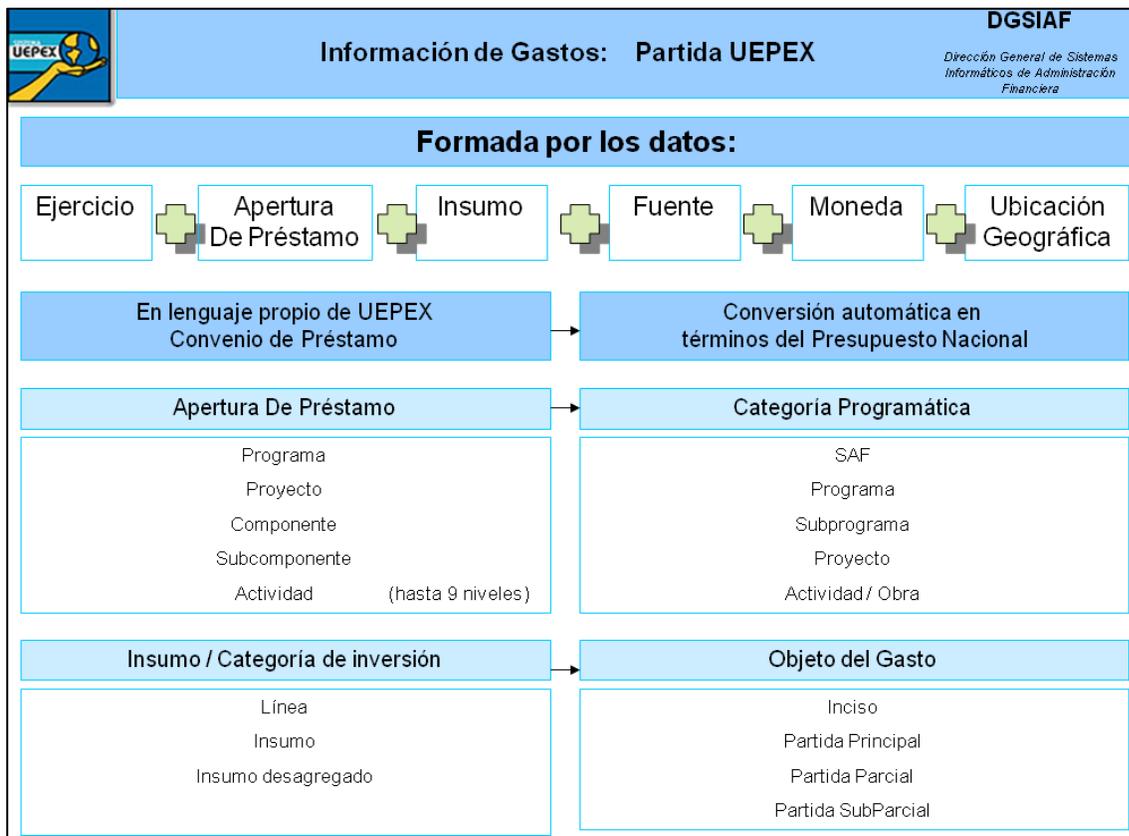
⁴⁰ Manual UEPEX, “Codificaciones b3sicas modulo UEPEX” en Ministerio de Econom3a y Finanzas Publicas (en l3nea), Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>. Accedido el 10/10/2014.

mayor nivel deben poder asociarse, en forma unívoca, a las Categorías Programáticas completas, según las definiciones efectuadas en la nomenclatura de la Oficina Nacional de Presupuesto...”⁴¹

Se visualiza en la presente cita, la relación directa de las partidas presupuestarias por “Categoría Programática” (clasificador primario utilizado en SIIF provincial al igual que el SIDIF Nacional) y las aperturas del préstamo, lenguaje exigido por el Organismo Internacional.

El siguiente esquema, permite visualizar las relaciones presupuestarias, existente con el sistema nacional.

Gráfico 2.0



PARTIDA UEPEX-RELACIONESFuente: Secretaría de Hacienda, Manuales UEPEX, “Guía de funciones y circuitos” en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas” (en línea), disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>

En igual sentido, el manual continúa describiendo otras relaciones las cuales se enumeran:

- Relaciones entre Categorías Programáticas y Finalidades y Funciones
- Relación entre Insumos y Objetos del Gasto
- Relaciones entre Conceptos y Recursos

⁴¹ Ibíd.

- Agente Relaciones entre Conceptos y Recursos⁴²

Esta ultima relaci3n, merece una menci3n especial ya que se establecen los v3nculos de los sistemas de registros contables, en ella definen los Recursos para el ingreso de los Fondos tanto de aportes externos 3 locales y para fondos provenientes de pr3stamos o donaciones. Complet3ndose la informaci3n con conceptos contables (generados a trav3s del m3dulo de Caja y Banco a partir del Plan de Cuentas Contables), informaci3n del SIGADE (c3digo de pr3stamo asignado por el Servicio Administrador de la Deuda de Naci3n), informaci3n del SAF (Servicio Administrativo Financiero del cual depende el recurso Fuente de Financiamiento).

Otra prueba de esta vinculaci3n, es el formulario C-10 “Informe de recursos” generado por el Servicio Administrativo Financiero “Servicio de la Deuda P3blica” a trav3s del SIGADE, quien lo remitir3 al Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (S.I.D.I.F), a trav3s del TRANSAF para luego alimentar a las U.E.P.E.X. y S.A.F. involucrados. De igual forma el Formulario C-75 “Informe de gastos” es generado por el sistema para ser transmitido a la Contadur3a General de la Naci3n (C.G.N) y contiene las novedades de compromiso, devengado y pagado de fuente externa, como as3 tambi3n todo movimiento de dinero asociado a las partidas presupuestarias.

Estos v3nculos y relaciones aplicadas en el sistema UEPEX, en sinton3a con el sistema nacional, configuran un importante antecedente y fundamento para la propuesta que se desarrolla. De esta manera, se sostiene que es necesaria la actualizaci3n del sistema integrado de informaci3n financiera, emigrando a tecnolog3as m3s modernas, en concordancia con los avances del Sistema Nacional (SIDIF, e-SIDIF), y dejando ¿por qu3 no? en este aspecto, la idea de una futura integraci3n global con el Sistema Nacional. Del igual modo, es necesario renovar en materia de sistema de gesti3n, de forma tal que Sistema UEPEX pueda nutrir al sistema provincial (SIIF), logrando generar informaci3n 3nica, oportuna y confiable para la toma de decisiones, facilitando de esa manera la realizaci3n de controles integrales e integrados, todo ello en sinton3a con los objetivos de la reforma. Como 3ltima premisa para contrarrestar la imagen negativa basada en numerosos antecedentes de corrupci3n que existen en el aparato

⁴² Manual UEPEX. Op.cit, p3g. 5

gubernamental, y que da lugar a revalidaci3n de los derechos como ciudadanos de un sistema republicano, es el acceso a la informaci3n y la publicidad de los actos.

8.1.4 Publicaci3n de resultados y acceso a la informaci3n.

En el trabajo con instituciones internacionales, intervienen recursos suministrados por distintos actores, a los cuales necesariamente debe mantenerse informado respecto del manejo y destino de los mismos. Por un lado al FIDA con la obligaci3n clara en su convenio constitutivo de verificar que los recursos del Fondo se utilizan 3nicamente para los objetivos para los cuales se otorgaron, ya que deben dar cuenta a los pa3ses prestatarios, adem3s de publicar el resultado de las auditorias que lleva a cabo el FIDA. En relaci3n a la premisa planteada, el gobierno Argentino tiene la obligaci3n constitucional de dar publicidad de los actos de Gobierno y asegurar el derecho de acceso a la informaci3n p3blica. Se entiende que el t3rmino publicidad tiene dos connotaciones, se asienta la autenticidad y legitimidad como elemento de control para garantizar el correcto ejercicio de la funci3n p3blica. *“El principio de publicidad de los actos de gobierno se presenta entonces como una exigencia a las autoridades y no como una prerrogativa de ellas”*⁴³. En cumplimiento mandato constitucional, y a los fines de asegurar el acceso a la informaci3n por parte de escrutinio social, es que se proponen en el marco del programa internacional las siguientes propuestas concretas. Como primera necesidad, y a los efectos de devolver credibilidad a los beneficiarios de proyectos financiados por este tipo de programas, el acceso a un sistema de seguimiento de expediente actualizado, de forma tal que los beneficiarios puedan conocer el estado de sus proyectos, demoras y lo dictaminado por las distintas 3reas, todo ello dentro de los l3mites legales del secreto y reserva de determinados actos de gobierno. Esta idea se presenta como una desafiante y tal vez pol3mica propuesta, dado que el p3blico podr3a conocer los tiempos en que se llevan a cabo las actuaciones, las reparticiones responsables, estando expuestos a los reclamos y cuestionamientos por parte del ciudadano.

⁴³ Covo Lavalle Dolores, Derecho y acceso a la informaci3n en la Argentina, Jefatura de gabinete de ministros (on line), disponible en: http://www.jefatura.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/DerechoenlaArgentinaDoloresLavalleCobo.pdf , consultado el: 06/03/2015

Por otra parte, se considera preciso en este tipo de programas, que el p3blico pueda conocer qui3nes son los destinatarios de estos recursos, cu3l fue el destino de los mismos, todo ello acompa1ado de im3genes e informes que dar3n sustento a las publicaciones, como as3 tambi3n medios para contactar a los beneficiarios logrando que estos den un real testimonio y certeza sobre el destino de los fondos p3blicos. Esta idea sustentada en el uso de una p3gina web de p3blico acceso, de forma tal que se publiquen tales experiencias as3 como la informaci3n financiera de la instituci3n detallando los gastos involucrados en la misma. Bajo estas herramientas de acceso de informaci3n y publicidad, se desprende el l3gico y necesario control, que dar3 lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido que la divulgaci3n de informaci3n los pone a los funcionarios en situaci3n de rendir cuenta en forma permanentemente, a los ciudadanos quienes estar3n o no de acuerdo al manejo de fondos p3blicos.

Para finalizar, es importante aclarar que estas cuatro propuestas se configuran como elementos esenciales que trabajaran en pos de la transparencia y rendici3n de cuentas. Pudiendo distinguir propuestas m3s operativas en cuanto a la unificaci3n y actualizaci3n de sistemas contables, que dar3n la integridad oportunidad y claridad necesaria en la informaci3n destinada a confeccionar la cuenta general del ejercicio. Sin dejar de lado el principal rol de esta 3ltima, como elemento de control y prueba de la gesti3n del poder ejecutivo y con la necesaria intervenci3n del elemento humano, con la debida capacitaci3n y 3tica en su comportamiento mitigando los actos de corrupci3n y rescatando el valor moral. Por otro lado propuestas de adaptaci3n y orden, logrando herramientas claras de ejecuci3n a trav3s de manuales operativos que integren el ordenamiento nacional e internacional. Las ideas anteriores terminan de completarse y dar refuerzo al concepto de transparencia, con la publicidad de los actos y acceso a la informaci3n, tanto como forma de permitir un mayor informaci3n y control de los actos de la administraci3n por parte de los ciudadanos y contexto internacional, como evitando el ejercicio del poder arbitrario, y, en lo colectivo, permite un real ejercicio democr3tico del pa3s, un mayor control del poder en beneficio del bien com3n y finalmente, un presupuesto de la vigencia de la responsabilidad de los gobernantes.

9. CONCLUSI3N

El mundo est1 sufriendo una serie de transformaciones, donde la globalizaci3n contempor1nea inspirada por el avance de las tecnolog1as y de la comunicaci3n impulsa a la redefinici3n del espacio-temporal de los Estados-Naci3n. En este contexto, no se concibe a los mismos de forma aislada, m1s bien, son parte de un entramado internacional, donde los conceptos y pr1cticas de transparencia y rendici3n de cuentas se configuran como un compromiso y mandato mundial. Y donde los organismos internacionales y dem1s corporaciones, son actores relevantes para lograr el desarrollo de los pa1ses subdesarrollados y lograr la cooperaci3n internacional. Un ejemplo de estas instituciones, son las bancas multilaterales de desarrollo, que ofrecen, entre otros productos, l1neas de cr3dito a los distintos pa1ses miembros con un doble prop3sito, financiero y social. Ahora bien, el articular con estas l1neas de financiamiento internacional resultan una tarea compleja y as1 se evidencia al abordar el estudio de caso del PRODEAR, desde donde se visualiza todos los inconvenientes y problemas a la hora de ejecutar en el entorno local nacional y provincial, quedando estos programas relegados de los principios de la reforma del sector p1blico, y en detrimento del ansiada claridad de la gesti3n p1blica, y el fundamental valor de la rendici3n de cuenta como elemento de la misma.

Se trae a colaci3n la Constituci3n Nacional que en materia de control para la hacienda p1blica que conecta la funci3n inicial con la conclusiva, al ser el presupuesto el programa de gobierno en cuanto previsi3n para el funcionamiento de la administraci3n p1blica y herramienta de pol1tica econ3mica por otro lado la cuenta general del ejercicio debe demostrar su cumplimiento en cuanto rendici3n de cuentas de Poder a Poder.

Ahora bien, para que el estado Argentino rinda cuentas de su accionar, se necesita estructuras que se ajusten a los requerimientos de informaci3n a los efectos que la confecci3n de la cuenta general del ejercicio, que es una de las principales forma de evaluar la gesti3n del aparato gubernamental.

La rendici3n de cuentas y transparencia dan legitimidad y credibilidad al sistema pol1tico democr1tico, permiten “vigilar que 3ste sirva al bien com1n, y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios p1blicos atiendan al inter3s general antes

que a sus intereses particulares”⁴⁴

As3 como, Ernesto Emmerich, menciona: “La Transparencia y la rendici3n de cuentas se inscriben no s3lo en el marco de la lucha contra la corrupci3n, sino tambi3n en la b3squeda de una democracia m3s participativa, m3s efectiva y m3s funcional, donde exista responsabilidad pol3tica real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar”. Siguiendo estos lineamientos, Argentina presenta avances en lo atinente a “responsabilidad horizontal” la que se verifica por la participaci3n en la Convenci3n Interamericana Contra la Corrupci3n (CICC) y Convenci3n de las Naciones Unidas Contra la Corrupci3n (CUNCC). Sumados a estos esfuerzos, se observa el mandato constitucional que obliga al poder ejecutivo dar cuenta de su gesti3n al poder legislativo mediante la aprobaci3n de la cuenta general del ejercicio, la ley de responsabilidad fiscal, por otro lado sancion de una ley de 3tica p3blica, y el resguardo constitucional de los derechos de los ciudadanos respecto de la publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la informaci3n p3blica sumado a la incorporaci3n con jerarqu3a constitucional diversos Tratados Internacionales referidos a la materia.

El presente desarrollo quedar3a incompleto sin el abordaje de pautas de mejoras preservando la transparencia como valor primordial, para contrarrestar dificultades en la ejecuci3n, generadas principalmente por el incorrecto manejo y tratamiento de la informaci3n, el uso de sistemas disociados de las exigencias provinciales, agravado el panorama por la falta de conocimiento en la materia concreta. De ello se desprende que es menester efectuar pautas de mejora, mencionando en primer lugar la necesidad de contar con personal capacitado, 3tico e id3neo en la materia. Adicionalmente, se propone una mayor pertinencia de los documentos que servir3n de base para el funcionamiento del programa, a trav3s de una mayor participaci3n del estado provincial en la elaboraci3n de manuales operativos claros y eficientes. Luego, como idea innovadora, es que se propone una actualizaci3n en los sistemas de gesti3n, que otorga una soluci3n global a los problemas de registro y manejo de informaci3n de la que se alimentaran las principales herramientas de control y rendici3n de cuentas. Por

⁴⁴ Emmerich, Gustavo Ernesto “Transparencia, rendici3n de cuentas, responsabilidad gubernamental y participaci3n ciudadana”, Instituto de Investigaciones Jur3dicas (on line), Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20042/art/art4.pdf> . Consulta 05/03/2015

3ltimo, dar apertura, acceso a la informaci3n y poner en la “vitrina p3blica internacional” la articulaci3n de forma que se instaure una cultura de transparencia en el manejo de los recursos p3blicos, de responsabilidad pol3tica, y mejora en la rendici3n de cuentas ante la ciudadan3a en todos sus aspectos. Estas ideas deben estar concatenadas, como se ilustra en el siguiente gr3fico:



Fuente: elaboraci3n propia

Estas cuatro propuestas se deben complementar con motivo de lograr una sinergia que devenga en un l3gico aumento en la ejecuci3n y maximizaci3n de resultados, en un marco de transparencia, de acuerdo a los objetivos del programa o cualquier l3nea de financiamiento externo que se desee incorporar. De nada sirve tener sistemas funcionalmente eficientes e integrados, sin personal 3tico y capacitado, que pueda darle operatividad y un responsable funcionamiento a los mismos. Tampoco es posible, articular con programas internacionales si se cuenta con manuales alejados de la realidad normativa y funcional de la provincia, que obstaculice o necesite constantes reformas para su adaptaci3n. Por 3ltimo, cabe hacer mencici3n a las palabras de Jorge Bergoglio "El problema de hoy es que la pol3tica est3 desacreditada, devastada por la corrupci3n, el fen3meno de los sobornos. La corrupci3n es por desgracia un fen3meno mundial", en sinton3a con las palabras del Santo Padre, se considera esencial esta idea final del necesario acceso a la informaci3n y publicaci3n de forma tal de transparentar la articulaci3n, devolver credibilidad a las instituciones p3blicas y crear entornos responsables. Como reflexi3n del presente trabajo se cita el

“Propuesta de registraci3n con transparencia en los Programas con financiamiento Internacional”

pensamiento del Dr. Cayetano Licciardo “Cada uno tiene que “responder”, contestar a una pregunta que siempre habr3 de formularle su propia conciencia y que, tambi3n, le ser3 requerida por la sociedad y, en 3ltima instancia, por Dios. De ah3 que cada uno es responsable de sus actos ante Dios, su propia conciencia y la sociedad.”

10. BIBLIOGRAFIA

- ANDER-EGG, Ezequiel, “L3xico de Pol3tica”, Colecci3n UTAL, Caracas, Venezuela, 1991.
- ARGAÑARAZ y otros (2.006). “Estudio del grado de acceso p3blico a la informaci3n fiscal en provincias y municipios”. IERAL de Fundaci3n Mediterr3nea.
- ARIAS, Fridas G. “El proyecto de Investigaci3n. Gu3a para su elaboraci3n” 3º Edici3n, Caracas. 1999.
- ARIAS VALLE, MB (2012). “La Etica en los funcionarios p3blicos”. Revista Cuadernos Universidad Cat3lica de Cuyo.
- ATCHABAHIAN, Adolfo (2008). “El r3gimen jur3dico de la gesti3n y del control de la hacienda p3blica”. Editorial La Ley.
- AUDITOR3A GENERAL DE LA NACI3N (2012) El control p3blico en la Argentina. Realidades y perspectivas
- BALMACEDA Patricia y POBLETE Blanca, “Sistema de Contrataciones” Apuntes C3tedra Administraci3n Financiera del Estado, Universidad Cat3lica de Cuyo, facultad de Ciencias Econ3micas, 2012.
- BALMACEDA, Patricia y POBLETE, Blanca, “Sistema de Contabilidad”, Apuntes C3tedra Administraci3n Financiera del Estado, Universidad Cat3lica de Cuyo, Facultad de Ciencias Econ3micas, 2012.
- BENEDICTO XVI (2009). Enc3clica Caritas in Veritate. Sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad.
- BIDART CAMPOS, Germ3n J., "Manual de la Constituci3n reformada", Tomo I, Ediar, 1997.
- CORTES DE TREJO, Lea Cristina (2008). Cuestiones de Contabilidad. Editorial Buyatti.
- LAS HERAS, Jos3 Mar3a (2009). “Estado Eficiente”. 2º Edici3n. Editorial Buyatti
- LAS HERAS, Jos3 Mar3a (2007). Estado Eficaz. Editorial Buyatti 2007.
- LAS HERAS, Jos3 Mar3a (2010). Ley 24156 Administraci3n Financiera Gubernamental y sistemas de control. Editorial Buyatti.
- LAS HERAS, Jos3 Mar3a (2011). “Estado Responsable, r3gimen de responsabilidad fiscal”. Editorial Buyatti.
- LICCIARDO, Cayetano (1984). “El presupuesto como plan de gobierno y su control a trav3s de la cuenta general del ejercicio”. Revista Nº12 ASAP.
- LICCIARDO, Cayetano (2009). “A. Licciardo: pensador preclaro. Selecci3n de Trabajos escritos, en fruct3fiera trayectoria al servicio de la Rep3blica”; Ediciones Macchi 2009.
- NAESENS, N (2010). 3tica p3blica y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 aÑos de Iberoamerica
- OLAZABAL, Ra3l (1984). “Un Proyecto de Cuenta General desde el Punto de vista de las Contadur3as Generales”. Revista Nº 12 ASAP. 1984.

- PETREI HUMBERTO y otros (2005). Presupuesto y Control, las mejores pr3cticas para Am3rica Latina. Editorial Buyatti.
- POBLETE, Blanca, “Administraci3n Financiera”, Apuntes C3tedra Administraci3n Financiera del Estado, Universidad Cat3lica de Cuyo, facultad de Ciencias Econ3micas, 2012.
- SCHEDLER, A (2008). “Que es la Rendici3n de Cuentas”. Revista N° 3 Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Informaci3n P3blica (IFAI)
- SERRAVALLE, Hector R. (2005, junio). “El Programa de Reforma del Estado Nacional y su influencia en los Gobiernos Provinciales”. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino de Administraci3n P3blica. Tucum3n, Argentina
- TAMAYO Y TAMAYO (1999). Serie aprender a investigar. Modulo 2. Editorial ICEFES 1999.
- VILLEGAS, B. H3ctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, Astrea, Buenos Aires, 2001.

Recursos web

- Emmerich, Gustavo Ernesto “Transparencia, rendici3n de cuentas, responsabilidad gubernamental y participaci3n ciudadana”, Instituto de Investigaciones Jur3dicas (on line), Disponible: /art/art4.pdf . Consulta 05/03/2015
- “Organismos Multilaterales De Cr3dito.” en Buenas Tardes (en l3nea), disponible en: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Organismos-Multilaterales-De-Credito/3310706.html>, Consultado el 12/12/13.
- “Acerca del BID” en Banco Interamericano de Desarrollo (en l3nea), disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>, consulta 14/11/2013
- “Banco Internacional de Reconstrucci3n y Fomento (BIRF)” en Worldbank (en l3nea), Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,contentMDK:21560204~menuPK:4399303~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4399255,00.html>.. Consulta 25/10/2013
- “BIRF” en Worldbank (en l3nea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTBIRFSPANISH/0,,menuPK:4399435~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4399255,00.html> consulta: 14/11/2013
- “Carta de las Naciones Unidas” en Corte Internacional de justicia (en l3nea), disponible en: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/unchart.php> . Consultado el: 12/03/2013
- “Condiciones generales para la financiaci3n del desarrollo agr3cola”, en IFAD (en l3nea), disponible: www.ifad.org/pub/basic/general/s/gencons.pdf consultado: 28/5/2014
- “Convenio constitutivo del FIDA”, en IFAD (en l3nea), disponible en: <http://www.ifad.org/pub/basic/general/s/gencons.pdf>, consulta: 22/06/2014.
- “Deuda P3blica del Estado Argentino” en Ministerio de Econom3a y Finanzas Publicas (en l3nea), Disponible en: http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/documentos/informe_deuda_publica_31-12-12.pdf, Accedido el 25/10/2013

“Propuesta de registraci3n con transparencia en los Programas con financiamiento Internacional”

- “Diccionario de Acci3n Humanitaria y Cooperaci3n al Desarrollo” en HEGOA (en l3nea), disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/100> , consulta : 11/02/2014
- “El Sistema de Cr3dito P3blico en el marco del Programa de Reforma de la Administraci3n Financiera Gubernamental” en Ministerio de Econom3a y Finanzas Publicas (en l3nea), Disponible en: http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf Accedido el 18/10/2013., Accedido el 30/10/2013
- “Grupo del banco mundial” en Worldbank (en l3nea), disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:23075583~menuPK:8379023~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>, consulta 14/11/2013
- “Manual UEPEX” en MECON (en l3nea), disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/uepex.html>, consulta: 17/10/2013
- “Orientaci3n del financiamiento de organismos internacionales a provincias” en CEPAL (en l3nea), disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14043/P14043.xml&xsl=/argentina/tpl/p9f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>, Consulta: 8/02/2014
- “Programa de Desarrollo de 3reas Rurales”, en MAGyP (en l3nea), disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/prodear/> consultado el: 7/03/2014
- “Programa de Reforma de la Administraci3n Financiera Gubernamental” en Ministerio de Econom3a, Obras y Servicios P3blicos (en l3nea), disponible en: http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf, consultado: 30/10/2013
- “Programas sectoriales y especiales” en Nuevo Le3n Unido (en l3nea), disponible en: http://www.nl.gob.mx/?P=programas_sectoriales, consulta 18/12/2013
- “Programas y Proyectos” en UCAR (en l3nea), disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/proyectos-y-programas/programas-y-proyectos-vigentes/>, consulta 18/12/2012
- “Servicios y productos financieros” en Worldbank (en l3nea) disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do>, Consulta 14/11/2013
- “Sistema de Contabilidad Gubernamental” en Ministerio de Econom3a y Finanza Publicas (en l3nea), disponible en: http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Contabilidad_Sistema_Contabilidad.pdf, Consultado el 23/10/2013
- AMADO Jorge, “El Sistema de Cr3dito P3blico” en Universidad Cat3lica de Santiago (en l3nea), Disponible en: http://www.ucse.edu.ar/web/sede_sqo/fce/documents/CreditoPublicoConceptosbasicos-JorgeAmado.pdf. Consultado el 30/10/2013
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (en l3nea), Disponible en: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-esarrollo,2837.html#.UmX6A3BkMhU>, Consultado el 25/10/2013
- Fondo Internacional de Desarrollo Agr3cola en IFAD (en l3nea), disponible en: <http://www.ifad.org>, consulta: 03/01/2013
- MACHICADO, Jorge, “El Estado”, Apuntes Jur3dicos (en l3nea), disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html> Consulta: 12/12/2013-

- ROMERO, Mar3a Eugenia, “Formas de Gobierno y formas de Estado” en Kennedy (en l3nea), Disponible en: http://www2.kennedy.edu.ar/departamentos/derecho/articulos/formasgobyestado_romero.pdf, Accedido el 17/10/2013.