



**Universidad Nacional del Comahue
Centro Universitario Regional Zona Atlántica
Licenciatura en Administración Pública**

**TESIS DE GRADO
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL
EN EL PODER LEGISLATIVO DE RÍO NEGRO: ANÁLISIS DE LOS
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS
EN EL PERIODO 2012-2022**

**Autor de la Tesis: Matías CHIRONI
Directora: Mgter Mabel Alvarez**

Viedma, junio de 2023

“Accountability alude a la vigencia de reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión. Obsérvese la densidad idiomática que se requiere para expresar fielmente un concepto que en inglés o alemán (pero, significativamente, no en francés, italiano o portugués), puede expresarse con una sola palabra.”

“Cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas que sí se hallan vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos.”

Oscar Oszlak

Dedicatorias

*A mi papá y a mi mamá que siempre fueron fuente de fuertes e
inalterables convicciones
A mis hermanas y hermano por estar siempre
A mi compañera de vida Cecilia por el aguante, la comprensión y el amor
A mi Hija Agustina y mis Hijos Juan Cruz y Ramiro por quienes daría mi
vida
A la pequeña Lola que hizo florecer nuevamente nuestras vidas
A los 30.000 compañeros y compañeras, presentes, ahora y siempre*

Agradecimientos

*A la Universidad Pública, herramienta fundamental de emancipación y
desarrollo social
A las y los docentes que nos han acompañado en este camino de
liberación
En especial a Susana Guerrero quién nos legó una historia de superación
A la cátedra del Seminario de integración y aplicación por su fuerte
respaldo y aporte imprescindible en esta importante etapa de la
Licenciatura
A la directora de esta tesis Mgter Mabel Alvarez por su compromiso e
invaluable soporte intelectual a este trabajo
A las autoridades y personal de la Legislatura de Río Negro, de la
Contaduría General y del Tribunal de Cuentas por su apertura y voluntad
de construir un mejor Estado*

Indice

Resumen	6
Introducción	7
Capítulo 1.-Elementos de la investigación y estrategia metodológica	9
1.1 La importancia de la accountability como tema a estudiar.....	9
1.2 Los interrogantes de la investigación, objetivos y supuestos.....	11
1.3 Diseño metodológico de la investigación.....	13
Capítulo 2.- Accountability	16
2.1 Estado del arte.....	16
2.2 Marco teórico y conceptual de la accountability.....	18
2.2.1 Accountability: Una definición preliminar y provisoria.....	19
2.2.2 Estado, Sociedades y Democracia.....	19
2.2.3 Crisis del Estado de Bienestar, retorno democrático y hegemonía neoliberal.....	21
2.2.4 Reformas del Estado, de la Administración Pública y de lo Público.....	22
2.2.5 Las nuevas formas y exigencias a la gestión pública.....	23
2.2.6 Las dificultades en la conceptualización de la accountability.....	24
2.2.7 La accountability como rendición de cuentas.....	25
2.2.8 Dimensiones y pilares fundamentales de la accountability.....	26
2.2.9 Esquema conceptual de la accountability.....	26
2.2.10 Los diversos tipos de accountability.....	27
2.2.11 Accountability horizontal.....	28
Capítulo 3.- Marco normativo de la accountability, los sistemas de control y de rendición de cuentas en la Provincia de Río Negro	31
3.1 Diferencias y complementariedad.....	31
3.2 Los marcos normativos.....	32
3.2.1 Disposiciones Constitucionales.....	32
3.2.2 Leyes nacionales.....	34
3.2.3 Leyes provinciales.....	34
Ley N°2.747 Orgánica del Tribunal de Cuentas de Río Negro.	
Ley N°3.186 Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial.	
Decreto Reglamentario N° 1.737/98.	
Ley N.°2.938 de procedimiento administrativo.	
3.2.4 Resoluciones reglamentarias.....	36
Reglamento interno de la Legislatura de Río Negro.	
Resolución N°161/2021 “CG” Normas generales de control interno.	
Resolución N°26/1994 “LRN” Reglamento orgánico funcional del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro.	
Resolución T N°02/2009 “TC” Reglamento de rendiciones de cuentas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro.	
3.3 Una síntesis inicial de los mecanismos para la accountability horizontal surgidos del marco normativo.....	37
3.3.1 La accountability de la Legislatura.....	38
3.3.2 El control de la Contaduría General de Río Negro.....	38
3.3.3 El control del Tribunal de Cuentas.....	39
3.4 Qué influyó más en la creación y consolidación de los mecanismos de accountability.....	40

Capítulo 4.- Análisis organizacional de la Legislatura y de las agencias asignadas y de balance.....	42
4.1 Análisis organizacional de la Legislatura de Río Negro.....	42
4.1.1 La organización de la Legislatura.....	42
4.1.2 La Contaduría General de la Legislatura.....	45
4.2 Análisis organizacional del Tribunal de Cuentas	47
4.2.1 La organización del Tribunal de Cuentas.....	48
4.2.2 Estructura y procedimientos.....	50
4.3 Análisis organizacional de la Contaduría General de la Provincia de Río Negro.....	51
4.3.1 La organización de la Contaduría General.....	52
4.4 Análisis organizacional de las agencias de balance.....	53
4.4.1 Poder Ejecutivo.....	54
4.4.2 Poder Judicial.....	55
4.5 La ausencia de la evaluación de la calidad del gasto y de los resultados.....	55
4.6 La independencia política y funcional de las agencias asignadas en riesgo.....	56
Capítulo 5.- La accountability de la Legislatura de Río Negro.....	58
5.1 El contexto político y organizacional en el período 2012-2022.....	59
5.2 Mecanismos e instrumentos de accountability vertical de la Legislatura de Río Negro.....	61
5.2.1 Accountability vertical de la Legislatura de Río Negro.....	62
5.2.1.1 Página de internet institucional de la Legislatura.....	62
5.2.1.2 Redes sociales institucionales de la Legislatura.....	66
5.2.1.3 Reflejo en los Medios de comunicación.....	66
5.2.1.4 Asuntos particulares e iniciativas populares.....	67
5.2.1.5 Movimientos sociales y políticos.....	68
5.2.1.6 Elecciones y voluntad popular.....	68
5.2.2 Las limitaciones de la accountability vertical.....	69
5.2.3 Utilidad y aplicabilidad de la Ley provincial de información pública.....	70
5.3 Mecanismos e instrumentos de accountability horizontal de la Legislatura de Río Negro.....	71
5.3.1 Accountability horizontal de balance.....	71
5.3.1.1 Accountability horizontal de balance ante el Poder Ejecutivo... Presupuesto: elaboración, gestión y control. Planificación financiera y cupos financieros y presupuestarios. Solicitudes de anticipadas para gastos de funcionamiento y de personal. Cuenta de Inversión. Estado de Ejecución Presupuestaria de Recursos y Gastos.	72
5.3.1.2 La accountability horizontal de balance ante el Poder Judicial.	76
5.3.2 Accountability horizontal asignada.....	78
5.3.2.1 Accountability horizontal asignada ante la Contaduría General.....	78
Informe o balance trimestral. Cuenta de Inversión.	
5.3.2.2 Accountability horizontal asignada ante el Tribunal de Cuentas.....	79
Rendición mensual de cuentas.	
5.4 Algunas conclusiones preliminares.....	81

Capítulo 6.- El control de la accountability de la Legislatura de Río Negro por parte de las agencias asignadas y de balance.....	83
6.1 El control de la Contaduría General.....	83
6.1.1 Control de la Cuenta de Inversión.....	85
6.1.2 Tratamiento del Informe o balance trimestral.	86
6.1.3 Control burocrático y normativista.....	87
6.2 El control del Tribunal de Cuentas.....	88
6.2.1 Análisis y tratamiento de las Rendiciones Mensuales de Cuentas.	89
6.2.2 Análisis de caso: Rendición de Cuentas período julio-diciembre 2021...	91
6.2.3 Enforcement o sanciones surgidas de la accountability horizontal.....	92
6.3 El control de las agencias de balance.....	93
6.4 Resultados del control de la accountability y acceso a la información pública.....	95
Capítulo 7.- Una visión integral y de proceso de la accountability horizontal.....	97
7.1 Una visión integral e integrada de la accountability.....	97
7.2 Un nuevo esquema del proceso de accountability.....	98
Capítulo 8.- Conclusiones finales y medidas de política.....	101
8.1 Accountability horizontal como procedimiento de rendición de cuentas.....	102
8.2 La independencia de las agencias favorece la accountability horizontal.....	103
8.3 Impactos del cambio de signo político en el gobierno provincial.....	105
8.4 Una accountability oculta no es útil para un mejor Estado.....	106
8.5 Medidas de política para una mejor accountability.....	107
8.5.1 Información pública acerca de la gestión administrativa.....	107
8.5.2 Monitoreo y auditorías de gestión.....	108
8.5.3 Control de gestión y de resultados.....	109
Palabras finales.....	111
Anexos.....	112
I Procedimiento Juicio de Cuentas	112
II Procedimiento Juicio Administrativo de Responsabilidad	113
III Formularios e informes de la Cuenta de Inversión	114
IV Memo o informe trimestral de la Contaduría General	115
V Documentos e informes exigidos por Resolución T N°02/2009	116
VI Rendición de Cuentas Septiembre de 2021, requerimiento del Tribunal de Cuentas y respuesta de la Legislatura	117
VII Cuestionarios de las entrevistas	123
Referencias bibliográficas.....	124

Resumen

El principal objetivo de este trabajo de investigación es analizar los mecanismos de accountability horizontal que ha utilizado, o utiliza, la Legislatura de la Provincia de Río Negro para rendir cuentas de su accionar durante el período que transcurre desde el año 2012 al 2022. La elección de ese período se corresponde con el cambio de signo político en el gobierno provincial, luego de 28 años de gobierno del radicalismo, aunque también serán hitos de importancia la reforma constitucional en el año 1988, la reforma del sistema de control externo (en especial del Tribunal de Cuentas en 1993) y la aprobación de la nueva Ley de administración financiera y control interno del sector público provincial en el año 1997.

En pos de ese análisis, ésta tesis aborda las dos variantes de la accountability horizontal: la asignada y la de balance, reconociendo cuáles son las agencias que la desarrollan, y quiénes las conducen, así como investigando cuáles son los mecanismos e instrumentos para concretarla y cómo funcionan. Por último, se analizan las herramientas de información pública que permiten conocer los resultados derivados de la accountability horizontal, tanto en la divulgación realizada por la propia Legislatura como de los resultados del control y evaluación que realizan las agencias de balance y las asignadas.

La estrategia utilizada se corresponde con las características sociales y políticas, además de las técnicas, que singularizan a la accountability. Por ello se ha utilizado una metodología cualitativa, con un enfoque exploratorio, descriptivo e interpretativo. Las herramientas para la recolección de información han sido el análisis documental, la observación directa e indirecta, y las entrevistas semiestructuradas y en profundidad. En conjunto configuran el típico estudio de caso.

La investigación abre, o pretende abrir, caminos hacia otros estudios que profundicen el conocimiento de esta herramienta vital en la construcción de un mejor Estado, más eficiente, más eficaz, más democrático y abierto a la sociedad. También desnuda el error de circunscribir a la accountability a un control rutinario y rígido, de estilo burocrático y procedimentalista, perdiendo de vista su esencia mucho más amplia y ligada a la cultura de la transparencia en la gestión pública, cuestión que a la luz de una historia signada por la corrupción, la discrecionalidad y la ineficiencia resulta inevitable encarar con rigor técnico y fortaleza política.

Introducción

La accountability es, idealmente, una acción de quienes tienen responsabilidades en la administración de recursos públicos de base profundamente ética y moral. Es, en ese sentido, un “*deber ser*” que debería estar internalizado por esos agentes y funcionarios públicos sin necesidad de que se les requiera dar cuenta de cómo, cuándo, por qué y para qué destinan fondos del Estado en la resolución de los problemas públicos insertos en la agenda gubernamental.

Como la realidad nos presenta varias caras, algunas hasta contradictorias entre sí, el objetivo de abrir las puertas del funcionamiento estatal al escrutinio ciudadano, e, incluso, al control de agencias internas y externas del propio Estado, está signado por dificultades históricas. De esa manera, esa accountability, pretendidamente natural y obvia, se ha ido estructurando con variantes y mecanismos que establecen su obligatoriedad normativa y procedimental.

En ese sentido, la asimilación del término accountability al de rendición de cuentas transmite la idea de procedimiento preestablecido, mecánico, inflexible y determinista, excluyendo cualquier posibilidad de evaluar la gestión pública desde perspectivas que interpelen al sistema político en el cual están inmersos tanto el Estado como su brazo ejecutor: la administración pública.

Hechas esas necesarias advertencias de carácter general, el trabajo de investigación que se desarrolla en las próximas páginas se centra en un tipo de accountability denominada horizontal, en la que la acción de dar cuentas se realiza entre actores del Estado. Esta clase se divide, a su vez, en dos subtipos: asignada y de balance. La primera ocurre cuando son agencias especializadas las que exigen y evalúan la rendición de cuentas, mientras la segunda se produce cuando el “*control*” es entre los Poderes del Estado.

Especificando aún más el objeto de estudio, el análisis se enfoca en los mecanismos de accountability horizontal que instrumenta la Legislatura de la Provincia de Río Negro, cuáles son las respuestas de las agencias de evaluación de esa rendición y si influyen las formas de designación de quienes las conducen. Finalmente se indaga acerca de cuáles son los canales de información pública de los resultados de la accountability horizontal legislativa. En igual sentido, se evalúan los puntos anteriores a la luz del cambio del signo político del gobierno provincial a fines del año 2011, luego de 28 años de gobierno del partido radical.

Se puede adelantar que el haber indagado acerca de la aplicación, concreta y sostenida en el tiempo, de esos mecanismos permitió confirmar que se está ante un mero control burocrático y un enfoque procedimentalista de la accountability, por lo que el desafío al que se invita es el de avanzar en recomendaciones que abran de par en par las puertas del Estado para reconstruir sus relaciones con la sociedad a la que debe su funcionamiento.

Por último, se dividió este trabajo en ocho capítulos. El primer capítulo está dedicado a la estructura de la investigación y a los aspectos metodológicos de la misma. El segundo aborda los elementos conceptuales y teóricos de la accountability y los antecedentes que anteceden a este trabajo. A continuación, y para facilitar el análisis, el trabajo de campo y de análisis del objeto de estudio se distribuyó en cuatro capítulos que van de lo general a lo específico (marco normativo, análisis organizacional, instrumentos de accountability horizontal, la actuación de las agencias asignadas y de balance y los mecanismos de información pública). Los dos capítulos finales están destinados a una síntesis general y a las conclusiones. El trabajo finaliza con algunas recomendaciones de política que se consideran útiles a los fines de complementar y consolidar los mecanismos de accountability de la Legislatura de Río Negro.

Capítulo 1

Elementos de la investigación y estrategia metodológica

Para abordar la investigación acerca de la accountability horizontal se utilizarán las perspectivas teóricas de las Ciencias de la Administración Pública y, en menor medida, de las Ciencias Políticas. De esa manera, el enfoque asentado en el análisis de un mecanismo propio de la Administración Pública como lo es el procedimiento de la rendición de cuentas, será acompañado, aunque no se mencione en el título, por la necesaria consideración de las demandas ciudadanas de mayor transparencia en el manejo de la cosa pública (cuestión eminentemente política).

Se trata entonces de mecanismos que transparentan la acción estatal ante una ciudadanía que la exige y una democracia que la necesita más que nunca. Resulta claro que el objeto de estudio, y su instrumentalización, responden a parámetros técnicos aunque sustentados en condicionantes surgidos y motorizados desde la realidad social. Por lo tanto, serán abordados con un enfoque cualitativo.

1.1 La importancia de la accountability como tema a estudiar.

Aún no se ha construido una definición unívoca que transmita completamente el significado del término anglosajón *accountability*, aunque la acepción más utilizada es la de la obligación que tienen los agentes y funcionarios estatales de informar y dar cuenta acerca de cómo, cuándo y por qué se utilizan los distintos recursos públicos en las diferentes políticas públicas y en el funcionamiento del Estado. En ese mismo sentido, esa accountability tiene varios y diversos destinatarios específicos (incluyendo al propio Estado), los que, a su vez, reaccionan ante los resultados de la acción estatal informada.

Esas múltiples interacciones derivan en diversos tipos de accountability: vertical, horizontal, diagonal o transversal. Como se adelantó, el presente trabajo de investigación se centrará en la accountability horizontal, definida por O'Donnell (2001, p.11) como:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

En cuanto a la delimitación temporal del tema, el inicio del período elegido está sustentado en el traspaso del gobierno provincial desde el radicalismo al justicialismo/peronismo, luego de 28 años ininterrumpidos de conducción gubernamental. Este hecho político de importancia histórica tuvo otros hitos relevantes que complementan el análisis: la reforma de la Constitución Provincial en el año 1988, la reforma del Tribunal de Cuentas en 1993, y la sanción y promulgación, en el año 1997, de la Ley N°3.186 de administración financiera y control interno del sector público provincial que instauró cinco sistemas integrados: presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental en el aspecto financiero, y, de control interno en materia de examen de los procedimientos y acciones administrativas. El Estado provincial completó así el circuito de control administrativo y de rendición de cuentas.

La elección de la Legislatura de Río Negro tiene estrecha relación con las posibilidades de contar con el importante aporte de conocimientos y experiencias de quienes se han desempeñado, o se desempeñan, en las áreas específicas dedicadas al control interno y la rendición de cuentas ante los órganos especializados en la materia (Contaduría General y Tribunal de Cuentas, básicamente), así como de las sucesivas autoridades de Cámara (sobre todo la Presidencia y la Secretaría Administrativa) y de la Contaduría General de la Legislatura. Es posible también acceder a información estadística de la Legislatura (por ejemplo la cantidad de accesos a la ventana de información contable inserta en su página web) o a los diversos informes del Tribunal de Cuentas y de la Contaduría General.

A nivel cognitivo, el estudio de la accountability horizontal en uno de los tres Poderes del Estado (Legislatura de Río Negro) pretende aportar conocimientos en la materia, ya que tanto el enfoque, el período y el locus espacial que delimitan el tema no han sido abordados en profundidad. Por lo tanto, representan una oportunidad para la generación de conocimientos originales y novedosos en nuestra disciplina. Por otra parte, aspira a fortalecer los planteamientos teóricos y prácticos que alimentan la idea de que la accountability no sólo es un procedimiento burocrático sino también un instrumento que promueve el involucramiento ciudadano en la cuestión pública y una actitud moral, honesta y comprometida de los y las funcionarias del Estado.

Desde el punto de vista de lo político y lo social, la accountability representa una de las tantas herramientas de vinculación entre el Estado y las sociedades, en el marco del fortalecimiento de las democracias. La aspiración es que la investigación abra caminos que sirvan para avanzar en el mejoramiento de los mecanismos que permitan cumplir con las normativas burocráticas y los procedimientos, y, a la par, mejoren la calidad y las

posibilidades de acceso de la ciudadanía a la información pública y la construcción de herramientas más certeras para la efectividad, eficiencia y transparencia en las acciones del Estado.

En términos de lo personal, la propuesta de este trabajo es fruto de una constante preocupación: cómo reconstruir la acción del Estado sobre la base de una recomposición de la confianza de las sociedades respecto a su necesidad y existencia. Esto requerirá, por supuesto, un análisis crítico de su funcionamiento, y demandará un esfuerzo intelectual de lectura y análisis de los desarrollos teóricos, que sirvan de base para evaluar la práctica concreta de la accountability en general y de la accountability horizontal en particular. Representará, por supuesto, la posibilidad de integrar los conocimientos aprendidos al ámbito laboral, y, sobre todo, será de especial utilidad en la carrera profesional como futuro licenciado en Administración Pública.

1.2 Los interrogantes de la investigación, objetivos y supuestos

El marco teórico presentado en las páginas que continúan indica que, sobre la base de los principios de la accountability, se crean, se ejecutan y evalúan diversos mecanismos que permiten al Estado y la Administración Pública dar cuenta (o rendir cuentas) de su funcionamiento al conjunto social y al propio Estado.

Por ello, ésta investigación se pregunta en primer lugar cuáles son esos mecanismos, para luego ahondar en cómo funcionan, quiénes los conducen y con qué herramientas cuentan las sociedades para conocer los resultados de la rendición de cuentas. Como ya se adelantó, todo esto circunscripto al ámbito de la Legislatura de la Provincia de Río Negro en el período que va desde el año 2012 al 2022.

Las preguntas que guían esta investigación son las que se presentan a continuación:

¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas, derivados de la accountability horizontal, a los que está obligada la Legislatura de Río Negro?

¿Cuáles son las agencias para la accountability horizontal asignada, qué mecanismos e instrumentos se utilizan para desarrollarla y quiénes las conducen?

¿Qué mecanismos e instrumentos se utilizan para la accountability horizontal de balance?

¿Influyó el cambio de signo político del gobierno provincial en la creación de nuevos mecanismos de accountability horizontal y en su calidad?

¿En qué consisten los canales de información pública de los resultados de la accountability horizontal?

Esas preguntas son la base a partir de la cual se intentarán alcanzar los objetivos y propósitos de la investigación que se presentan seguidamente:

Objetivo general

Analizar los mecanismos e instrumentos de accountability horizontal que ha utilizado o utiliza la Legislatura de la Provincia de Río Negro para rendir cuentas de su accionar durante el período 2012-2022.

Objetivos específicos

- Reconocer las agencias asignadas de accountability horizontal y por quiénes son conducidas.
- Analizar los mecanismos desarrollados para la consecución de la accountability horizontal a través de las agencias estatales asignadas y de balance .
- Detectar si las formas de designación de los integrantes de las agencias asignadas de accountability horizontal afectan o no la independencia y autonomía de las mismas.
- Identificar si el cambio de signo político del gobierno provincial permitió la creación de nuevos mecanismos de accountability horizontal o la modificación o consolidación de los ya existentes.
- Indagar sobre las herramientas de información pública que permiten conocer los resultados derivados de la evaluación de la accountability horizontal.

A partir de las preguntas de investigación y los objetivos planteados surgen supuestos que guiarán la investigación:

- En primer lugar, la sanción y promulgación de normativas vinculadas a la administración financiera y el control de la administración pública provincial (y nacional) fueron uno de los corolarios de los procesos de reforma del Estado y la Administración Pública a mediados de los años 90'. Si a esto le agregamos la persistencia del paradigma burocrático, arribamos al supuesto de que los mecanismos de accountability vigentes, y las normativas que le dan sustento, se concentrarían exclusivamente en completar el sistema de administración, control y rendición de cuentas en términos del cumplimiento de las normas y procedimientos burocráticos, soslayando el fortalecimiento de la cuestión ética y cultural de la accountability.

- Relacionado con el supuesto anterior, las dificultades que se presentan a partir de la divergencia entre lo que podemos considerar como el nuevo paradigma de gobierno (abierto, participativo, orientado a los resultados, transparente) y la real voluntad política de abrir la “caja negra” del Estado a la luz pública, construye nuestro segundo supuesto. Las agencias estatales asignadas a la tarea de exigir y evaluar las rendiciones de cuentas son conducidas por funcionarios propuestos por el Poder Ejecutivo y designados, o acordados, por la Legislatura de Río Negro. Estaría, de esta manera, comprometida la autonomía e independencia de las agencias asignadas por cuanto éstas estarían conducidas, mayoritariamente, por funcionarios y funcionarias identificados con el partido político de gobierno¹. De manera similar, la accountability de balance se vería comprometida cuando el partido de gobierno es hegemónico y, a la par, la oposición está fragmentada, es débil y minoritaria.
- La asunción de Alberto Weretilneck en enero de 2012 en reemplazo de Carlos Soria del Partido Justicialista (asesinado el 1 de enero de 2012), significó un cambio de signo político del gobierno provincial luego de sucesivos gobiernos radicales desde el retorno de la democracia en 1983. Ese hecho político podría implicar, o no, un cambio de paradigma en la materia. El supuesto es que si bien podría haber una priorización distinta a la vigente en cuanto a la intensidad del control, el cambio de signo político no habría producido grandes modificaciones.
- Lo anterior, nos lleva al cuarto y último supuesto. La accountability abarca no sólo la exigencia de rendir cuentas (normativa y moralmente establecida) sino también la necesidad de que esa rendición sea expuesta al escrutinio social. Esto requiere, a su vez, de una ciudadanía comprometida y con accesos a canales de participación y control social. Una inspección preliminar y somera de, por ejemplo, las páginas web de la Legislatura, el Tribunal de Cuentas o la Contaduría General nos muestra la escasa importancia que se le da a esta exigencia. Se percibe una debilidad institucional y política que impide la creación y promoción de esos mecanismos y herramientas de involucramiento y de evaluación social de la rendición de cuentas.

1.3 Diseño metodológico de la investigación

El camino que se ha recorrido en el diseño del proyecto de investigación demostró la necesidad de utilizar una metodología que sea flexible y permita dar cuenta de la

¹ Tanto el actual Fiscal de Estado como el Fiscal de Investigaciones Administrativas de la provincia de Río Negro han sido candidatos a Diputados Nacionales por el partido Juntos Somos Río Negro.

complejidad del objeto de estudio. Por ello, el tipo de estudio o de análisis elegido es el cualitativo ya que tiene basamento en la comprensión de los procesos sociales, más que en la estructuración causal y la medición de los efectos para comprobar hipótesis. Sin dudas, la accountability es un tema de raigambre social, política y técnica, que no es asequible en su complejidad sino medía una metodología que permita abordar e intentar comprender (más que mensurar) los procesos sociales, culturales y políticos que se producen en su seno (Hernández-Samperi, 2014).

En cuanto al alcance de la investigación, la propuesta es exploratoria porque se ha detectado que no hay estudios de la accountability horizontal enfocados en un tiempo y un espacio como el que se pretendió en esta investigación. También será descriptiva porque analiza, entre otras cuestiones, qué es la accountability horizontal y a través de cuáles mecanismos se efectiviza en la Legislatura de Río Negro. De esta manera, no sólo se buscó conceptualizar la accountability en términos teóricos sino también comprender su funcionamiento, abriendo las puertas a posteriores desarrollos y estudios que complementen y completen esta investigación (Hernández-Samperi, 2014).

Para la recolección de los datos se usó la triangulación de métodos y técnicas de observación directa, entrevistas y análisis documental. La primera permite ver el trasfondo de algunos procesos técnicos y procedimentales que se producen en la elaboración de la rendición de cuentas en sí y en la relación de la Legislatura con las agencias asignadas (se utilizará un cuaderno de anotaciones de doble entrada con la observación y la interpretación de las mismas) (Hernández-Samperi, 2014).

Las entrevistas han sido semiestructuradas en una primera etapa y luego y en algunos casos de relevancia (Contadora General de la Legislatura y Sudirectora de fiscalización y rendición de cuentas I del Tribunal de Cuentas) se realizaron entrevistas no estructuradas, o en profundidad, cuando se requirió ahondar en temas que surgían de la primera instancia. Se utilizó una guía de preguntas básicas, complementada por preguntas abiertas y semiestructuradas del tipo: ¿Qué mecanismos de accountability horizontal conoce? ¿Quiénes se encargan de realizarla? o ¿Qué reflexiones le merece la accountability?.

En relación a la muestra para las entrevistas, se optó por utilizar una técnica de muestreo no probabilístico de tipo intencional. El criterio empleado para la selección fue, entonces, la entrevista a las máximas autoridades y otros actores institucionales involucrados directamente en la accountability horizontal que, a su vez, representan informantes clave en la temática:

- a) Legislatura de Río Negro: Presidente, Secretario Administrativo, Contador General y jefe de departamento de Control Patrimonial y de Gestión.
- b) Tribunal de Cuentas de Río Negro: Vocales, Directores y Subdirectores de la Dirección de Rendiciones y Fiscalización de Cuentas.
- c) Contaduría General de la Provincia: Contador General y Subcontadores Generales, Jefatura de Servicio de registro.

Se debe aclarar que ésta previsión no fue completada satisfactoriamente dado que las autoridades y funcionarios de la Legislatura de Río Negro (Presidente y Secretario Administrativo) y de la Contaduría General no respondieron a las solicitudes de entrevistas en dos instancias: nota formal y, posteriormente, correo electrónico al que se adjunto el cuestionario para ser respondido por igual medio.

Por último, el análisis documental se centró en las rendiciones de cuentas de la Legislatura, los requerimientos, memorias y Resoluciones del Tribunal de Cuentas, y los informes trimestrales de la Contaduría General de la provincia de Río Negro. También se analizaron las diversas normativas que establecen y regulan la accountability horizontal y estructuran tanto la organización como los mecanismos e instrumentos para efectivizarla.

Capítulo 2

Accountability

Este capítulo se centrará en los dos aspectos que introducen, conceptual y teóricamente, al objeto de estudio. Se revelarán por un lado aquellos antecedentes académicos que se relacionan con la accountability en general y la accountability horizontal en particular, y que indican si el tema ya ha sido abordado en similar sentido que el que se pretende desarrollar aquí. Igualmente han permitido detectar algunos indicios de investigación complementarios a las intenciones iniciales.

Por otra parte, el marco teórico y conceptual ha proveído los instrumentos conceptuales para analizar y caracterizar la práctica de la accountability en la Legislatura de Río Negro y la evaluación que de ella realizan las agencias.

2.1 Estado del arte

La búsqueda de publicaciones referidas a la accountability horizontal, enfocadas en un ámbito espacial y temporal específico como el que se aborda en esta tesis, ha sido estrecha en cuanto a cantidad, pero interesante en torno al tema que se aborda. Sí se hallaron numerosos documentos en los que se hace mención de este tipo de accountability, pero en términos de conceptualización teórica.

Considerando lo anterior, a nivel internacional podemos resaltar la tesis de Mauricio García-Ojeda (Chile) para optar por el doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona. En este trabajo titulado “Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la Región de La Araucanía, Chile”, 2014, García Ojeda comienza con un extenso marco teórico acerca de las teorías principal-agente y en uno de sus capítulos realiza un estudio de caso de la accountability horizontal en una política pública (PRODESAL) en la comuna de Cunco, Chile. Utiliza un enfoque metodológico basado en estudios de caso explicativo.

Otro documento interesante es “Accountability horizontal entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la Constitución paraguaya” de Catherine Cattebeke González (Paraguay). Escrito en 2012 para el doctorado en derecho con orientación en derecho constitucional y gobernabilidad en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, este trabajo ahonda en la conceptualización teórica de la accountability y en los mecanismos de accountability horizontal entre ambos poderes, posibilitados por la

reforma de la Constitución Nacional de la República del Paraguay en 1992 en el marco de ciertos resabios autoritarios. Este trabajo tiene un enfoque exploratorio y de estudio de caso.

Un tercer trabajo de tesis corresponde a la tesis de doctorado en la Universidad de Murcia, España, de la Dra. María Estela Moreno del año 2015. En ella, se trata de establecer el nivel de eficacia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*(EFS) como agencias asignadas y herramientas de accountability horizontal. Lo hace a través de la valoración de su diseño institucional y de la calidad de sus productos finales: los informes de auditoría. Es el trabajo más relevante por su relación estrecha con la presente tesis.

A nivel nacional se encontraron tres trabajos de tesis que trabajan e investigan la temática, de los cuales dos de ellos corresponden a tesis de nuestra región. El primer trabajo corresponde a Lezana Wilfredo Daniel, 2015, "Régimen De Rendición De Cuentas en la Administración de los Fondos Públicos: Un Análisis Comparado de las Provincias del Chaco y Mendoza", Universidad Nacional de San Martín, Tesis de Maestría. Usa el método de estudio de casos para analizar los mecanismos institucionales y normativos de rendición de cuentas en las provincias del Chaco y Mendoza, fundamentalmente a través de la información presupuestaria y de ejecución de gastos y recursos. Pretende responder a la pregunta de por qué ambas provincias difieren en sus índices de Transparencia Presupuestaria Provincial, informe emitido por el Programa de Política Fiscal del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), fundamentalmente en el sentido de las causas de la superioridad de Mendoza sobre Chaco. Entre las conclusiones se destaca que las diferencias en el desempeño y la transparencia se deben a que la provincia de Chaco posee limitaciones estructurales y déficit en los procesos que permiten una excesiva discrecionalidad. En relación al proyecto de tesis, este trabajo de Lezana coincide en el foco sobre la accountability en general y la accountability horizontal en particular, aunque se diferencia en un especial énfasis en la faceta presupuestaria (elaboración y ejecución) como mecanismo de control y rendición de cuentas.

El trabajo de Antonella Soledad Verdinelli, del año 2017, "Desafío Interdisciplinario: El caso del Tribunal de Cuentas Municipal de Viedma", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Trabajo final de especialización en Administración Financiera del Sector Público, utiliza el estudio de caso como método de investigación para describir los mecanismos de control establecidos en la Ley Nacional N°24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) y en la Carta Orgánica y las Ordenanzas del Municipio de Viedma en materia de control interno y externo. La pretensión del trabajo de investigación es proponer la creación de un equipo técnico interdisciplinario a nivel staff en el Poder de contralor, denominado Comité Asesor. La

accountability tiene estrecha relación con los mecanismos de control, por cuanto de estos surgen informaciones que permiten evaluar el desarrollo de la función administrativa, corregir desvíos, e informar a la población.

Es necesario resaltar el trabajo del actual Contador General de la provincia de Río Negro: Kohon, Juan D., 2014, "Relevamiento del sistema de control interno en la provincia de Río Negro : una descripción en perspectiva con el informe COSO y las normas de INTOSAI", Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Tesina de posgrado en Especialización en Gerenciamiento por resultados y control de gestión. Utilizando un método descriptivo-comparativo, el tesista hace un relevamiento crítico del sistema de control interno provincial, con el propósito de dar el primer paso en la difícil transición de un modelo de control basado en la verificación de procedimientos y cumplimiento normativo a otro sustentado en objetivos y a partir del planeamiento estratégico. Entre las conclusiones plantea el cambio de paradigma desde el modelo burocrático puro a otro que incorpora el control y la evaluación de resultados. Esto último tiene estrecha relación con la accountability horizontal por cuanto la información surgida de esos procesos de control y evaluación contribuye a la rendición de cuentas.

A nivel local-regional se halló solamente una tesis de grado para la Licenciatura en Ciencias Políticas de Daniela Ledesma "Quien controla: La rendición de cuentas representantes políticos y agentes burocráticos. El caso Carmen de Patagones", Investigación. Se aborda el tema de la accountability (la rendición de cuentas) en el Municipio Patagones y se centra en un tipo de accountability denominado "accountability social" y, dentro de esta modalidad, focalizó la mirada en: a) los actores (movimientos, asociaciones y medios de comunicación) que intervienen en el ejercicio de algún tipo de accountability social y b) los mecanismos de control de las autoridades políticas. Su conclusión es que los medios de comunicación aparecen más familiarizados con la denuncia pública por irregularidades de los funcionarios, mientras que las asociaciones y los movimientos sociales no identifican claramente su rol de controladores de la gestión municipal.

2.2 Marco teórico y conceptual de la accountability

Si bien se comienza esta parte del trabajo con una definición preliminar de la accountability, la estructura del marco teórico y conceptual transcurrirá de mayor a menor, de lo macro a lo micro, desde lo general a lo sustantivo. Esta elección se sustenta en el hecho

de que la accountability o la necesidad de rendir cuentas es producto del desarrollo de mayores exigencias a las acciones del Estado provenientes de sociedades más participativas, en el marco de regímenes democráticos y en el contexto de grandes cambios en las esferas de lo estatal, lo social y lo público.

2.2.1 Accountability: Una definición preliminar y provisoria

Si bien ésta tesis pretenderá ahondar en la idea de que el concepto excede ampliamente a la simple rendición de cuentas, mecánica y burocrática, a la que estamos acostumbrados en la percepción común, es ineludible comenzar este trabajo con una definición, inicial y provisoria, de la accountability. Será el desarrollo teórico y conceptual que le sigue el que mostrará la riqueza del abundante debate acerca de sus sentidos, alcances y consecuencias.

Entonces, y aún reconociendo que en esta propuesta inicial se deja para más adelante el análisis de la complejidad, la multicausalidad, la diversidad de sus consecuencias y las dificultades para establecer sus límites y estructura, se puede adelantar que el término accountability se asimila, simultáneamente, con dos sentidos: el de rendición de cuentas y el de “dar cuentas”. El primero está estrechamente ligado a la obligación normativizada que tienen los funcionarios y agentes públicos de informar acerca de cómo, en qué y por qué utilizan los recursos públicos en determinadas acciones y políticas de gobierno (answerability), y, las eventuales sanciones en caso de que se incumplan los deberes y funciones (enforcement) . El segundo sentido (dar cuenta) es una suerte de complemento del primero y asume la necesidad de que las acciones de gobierno sean explicadas, argumentadas, justificadas y, de alguna manera, consensuadas con los demás actores públicos (Río-Ramírez et al, 2014) (Schedler, 2004).

Profundizando el análisis se puede concluir preliminarmente que la accountability refleja una estrecha relación entre enfoques provenientes de las teorías de la administración pública (control interno y externo, responsabilización, mecanismos burocráticos y normativos de actuación administrativa y de sanción) y de las ciencias políticas (control social y político, toma de decisiones, opinión pública, escenarios electorales).

2.2.2 Estado, Sociedades y Democracia

Es difícil pensar la accountability sin antes reconocer las exigencias legales, sociales , políticas y culturales que recaen sobre los Estados, sus gobiernos y

administraciones. Sobrevuela en todas ellas el hecho de que los recursos públicos son, en definitiva, “propiedad” de las y los habitantes de un territorio, que, obligadamente, delegan en el Estado su administración. También se debe considerar que esa delegación es fruto de las disputas y consensos democráticos, que moldean y transforman las esferas de lo estatal, lo privado, y lo público.

A lo fines de una mejor introducción al tema se apela aquí a una de las tantas definiciones de Estado de Guillermo O'Donnell (2008, p.28): “Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente”. Esta definición denota claramente el carácter obligatorio, legal y legítimo de su intervención en pos de garantizar, con su funcionamiento, la convivencia en las sociedades que habitan en una nación.

A propósito del último concepto, se utiliza el plural sociedades por cuanto refleja de mejor manera la diversidad de actores sociales que habitan el espacio de lo social, cada uno con una dotación de diferentes recursos (económicos, de poder, simbólicos), distintas capacidades de influencia sobre la agenda estatal, e, intereses que, muchas veces, colisionan entre sí y con los del Estado.

Finalmente, la consideración de la democracia como el régimen político de gobierno hegemónico en las últimas cuatro décadas en nuestra región, está profundamente enraizada en las demandas de un mejor Estado. A su vez, la construcción de mejores democracias está consustanciada con sociedades comprometidas con lo público y con Estados preocupados por la resolución de los problemas. La democracia también es un espacio de construcción de consensos hacia el interior de los sistemas sociales y en la relación entre estos y el Estado. Por último, las sucesivas crisis sociales, políticas y económicas en nuestro país, han hecho surgir nuevas demandas hacia la democracia (derechos humanos de tercera, cuarta, e incluso de quinta generación): empleo, educación, salud, seguridad, medio ambiente, equidad de género, acceso a las nuevas tecnologías, entre otras.

De esa manera, la definición de Estado que se plantea al principio se ve complementada con la incorporación de las demandas sociales y el sustento de los regímenes democráticos. Así, en su rol de gran articulador social, el Estado además de ser garante de los derechos civiles y políticos tradicionales (identidad y nacionalidad, sufragio universal, libertad de expresión, entre otros), asume nuevas instancias para la resolución de las cuestiones sociales, culturales, de equidad de género, de distribución del ingreso, de derechos civiles, que brotan permanentemente y realimentan el ciclo de involucramiento estatal (O'Donnell, 2008) (Nun, 2000).

A modo de conclusión de este punto. Las demandas de una mejor democracia, requieren de un mejor Estado y de incentivos a la participación ciudadana. Se trata entonces de reconstruir la relación entre Estado y Sociedad en el marco de las libertades, derechos y obligaciones consagrados en la democracia.

2.2.3 Crisis del Estado de Bienestar, retorno democrático y hegemonía neoliberal

La gran crisis de la década del 30' del siglo pasado, dio lugar, entre otras transformaciones, a la aparición del Estado como un actor de importancia. En nuestra región, y en nuestro país en especial, debemos agregar, a ese contexto internacional, la declinación del modelo económico y productivo agroexportador, cierta resistencia al orden político conservador y sociedades con altos niveles de desigualdad social. Ese cuadro de situación favoreció la consolidación de un Estado que intervino cada vez más en cuestiones que, con anterioridad, estaban libradas a la suerte de una matriz productiva supeditada a la exportación de materias primas y la importación de productos con valor agregado.

Con o sin democracia, el denominado Estado de Bienestar garantizó (con mayor o menor éxito de acuerdo al período histórico que se considere) ciertos estándares de calidad de vida a través de sistemas de protección social, salud, educación y seguridad, de amplia cobertura y extensión. En paralelo, los procesos de globalización, innovación tecnológica, y de financiarización², impactaron en el mundo de la economía real y del trabajo. Esto significó mayores exigencias y demandas hacia un Estado que, a esta altura de la historia, no sólo ya estaba sobredimensionado, sino también impactado por la propia crisis de legitimidad fomentada desde las usinas del naciente pensamiento neoliberal.

La última dictadura cívico-militar profundizó esa crisis, estableciendo un modelo económico basado en lo financiero, con un creciente proceso de endeudamiento externo, y un disciplinamiento de las fuerzas del trabajo. Estos retrocesos fueron posibilitados mediante un plan sistemático de torturas, vejaciones, persecución política y social, apropiación de niños y niñas, y el asesinato y desaparición de miles de personas.

El retorno de la Democracia, en el año 1983, si bien abrió las puertas al debate político acerca de los roles del Estado, se desarrolló en un contexto de grandes restricciones que, a su vez, eran producto de una conjunción de varias crisis: fiscal, económica, de deuda, social y política. En simultáneo, el mundo se transformaba rápida y radicalmente: fin de la guerra fría, regímenes conservadores en los países centrales, globalización, caída del muro

² Con el término de “financiarización” se alude, en general, al ascenso de la importancia del capital financiero dentro del funcionamiento económico, en desmedro de la economía real o productiva.

de Berlín y del bloque soviético, el “fin de las ideas” de Francis Fukuyama, y un largo etcétera de sucesos, que fueron configurando la nueva hegemonía de la doctrina neoliberal.

2.2.4 Reformas del Estado, de la Administración Pública y de lo Público

Continuando con el punto anterior, el corolario de los procesos históricos descriptos da lugar a ciertas reacciones que pueden ser sintetizadas en la reconfiguración de los roles del Estado y su consecuente impacto en los roles de las sociedades y las ciudadanías. El denominado “Consenso de Washington” entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos en el año 1989 anticipó el camino a seguir para superar (de acuerdo al pensamiento en apogeo en ese entonces) las crisis económicas y del Estado. Estaba compuesto por las siguientes diez medidas o premisas: 1. Disciplina fiscal, 2. Reordenación de las prioridades del gasto público, 3. Reforma tributaria, 4. Liberalización de las tasas de interés, 5. Tipo de cambio libre, 6. Liberalización del comercio, 7. Liberalización de la inversión extranjera directa, 8. Privatización, 9. Desregulación, 10. Derechos de propiedad

Los procesos de reforma del Estado, y de su “brazo ejecutor”: la Administración Pública, reconocen dos etapas o generaciones. La primera, concentrada en la reducción (downsizing) del Estado y la Administración Pública, y es acompañada por la privatización, la descentralización y la desregulación económica. Esta fue la reacción inicial a la crisis del Estado de Bienestar.

A la primer etapa de reformas o de “menos Estado”, le continuaron las de segunda generación. La persistencia de las crisis sociales, económicas y políticas, obligaron a repensar y reencauzar los procesos de reforma estatal, procurando la reconstrucción de su efectividad. Se trata de la búsqueda de un “mejor Estado”. Como expresa Osvaldo Iazzetta en referencia a este desafío: “No basta demandar su retorno, también es preciso bregar por un nuevo Estado que, en el cumplimiento de sus funciones indelegables, no desdeñe la calidad de las instituciones que las provean” (2007, p. 17).

Por otra parte, las transformaciones del Estado y de la Administración Pública tienen su correlato en las relaciones Estado-Sociedad. Oscar Oszlak (1997, p.3) sostiene que “para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-Sociedad en términos de una triple relación” que se manifiesta en el plano funcional, o de la división social del trabajo; en el material, o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación, o de la correlación de

poder. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

Entrelazando las reformas, se percibe que el desarrollo democrático está condicionado a un Estado abierto que promueva la participación y el consenso, junto a sociedades que se comprometan con esa gesta a través de una ciudadanía comprometida y responsable de sus roles. Se trata, en síntesis, de fortalecer el espacio de lo público como representación de las intersecciones entre Estado y sociedades.

2.2.5 Las nuevas formas y exigencias a la gestión pública

Estos conceptos permitirán hacer la transición desde los contenidos desarrollados hasta aquí hacia el marco teórico y conceptual que nos ocupa en este trabajo de investigación: la accountability.

La persistencia de las crisis fiscales, económicas y políticas, a pesar de las reformas del Estado y la Administración Pública, revela la necesidad de encontrar caminos alternativos que permitan superar la encrucijada a la que se enfrentan los Estados, las sociedades y las democracias en las últimas décadas. Se podría resumir la misma en la necesidad de construir, o reconstruir, el Estado Democrático de Derecho. Esto significa no sólo reconocer la importancia de la democracia representativa (la ciudadanía elige, regular y libremente, sus representantes en el gobierno del Estado) y la democracia sustantiva (como el cúmulo de derechos sociales, económicos y culturales que el Estado garantiza), sino también la incorporación de un componente “republicano en el sentido de que el poder que legítimamente es concedido por la ciudadanía tiene que ser controlado y rendir cuentas” (Cuello, 2007, p.41).

A juzgar por esos resultados, es evidente que los nuevos y viejos desafíos democráticos deben ser asumidos y enfrentados con nuevas lógicas y herramientas de gestión pública, que incorporen las exigencias de un Estado, y una Administración Pública, abiertos al escrutinio social, a la participación ciudadana y la asunción de una organización moderna, eficiente y eficaz en la búsqueda de resolver las cuestiones sociales que forman parte de su agenda. También debemos incorporar en el análisis la importante facilitación de estos procesos de transformación que generan las vertiginosas innovaciones tecnológicas.

Con todo ello, el aún en construcción concepto de gobierno abierto quizás sea el que más nos acerque en esta transición hacia las iniciativas de accountability. De acuerdo con Oscar Oszlak un gobierno abierto implica “ampliar la esfera de lo público, abrir la caja negra del estado, tornar más transparente la gestión, admitir un mayor protagonismo de la

ciudadanía en la administración del gobierno y expandir las posibilidades de brindar más y mejores servicios al público”. Este proceso se apoya en el acelerado desarrollo de las tecnologías de información y conocimiento (TIC’s) que “facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos” (Oszlak, 2014, p. 7).

Como se deduce de lo anterior, la diversidad de prácticas concretas a las que puede dar lugar el gobierno abierto es simplificada por el autor mencionado a partir de la clasificación en siete categorías o familias de patrones de vinculación entre Estado-Gobierno-Sociedad: 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía, 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública, 3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega, 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios, 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública, 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal, 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta. Nuestra “familia” de referencia es la categoría número 5, ya que incluye, entre otras cuestiones, la creación de mecanismos de accountability horizontal, vertical y social, como mecanismos para el control, la transparencia y la rendición de cuentas (Oszlak, 2014).

2.2.6 Las dificultades en la conceptualización de la accountability

Se ha visto hasta aquí que el Estado se formó históricamente a partir de la “cesión”, de crecientes prerrogativas que fueron transformando las esferas de lo público, lo privado y lo estatal. A la par de esas transferencias, se produjeron profundos debates acerca de cómo evitar la omnipotencia del Estado, en particular en materia de asimetrías de poder y de manejo discrecional de los recursos públicos. Nacen así diversos mecanismos cuya misión es, justamente, controlar, limitar o contener (no eliminar) la acumulación de poder, prevenir (y eventualmente sancionar) las conductas corruptas en el seno del Estado, y exigir que éste de cuenta de cómo, para qué y por qué utiliza los recursos públicos de las maneras en que lo hace. Sin dudas, la accountability es uno de ellos.

No hay autor o autora, que no sea anglosajón, que no comience el tratamiento de la accountability destacando los problemas a los que nos enfrentamos cuando intentamos traducir al castellano éste término. Agregando complejidad al asunto, esa traducción no sólo es imprecisa, sino también es inestable y está influenciada por el contexto cultural, político y social en el que se la define o intenta definir. Esa dificultad parece estar estrechamente vinculada a dos cuestiones. La primera, más crítica y filosófica, tiene que ver con los

principios y valores que encauzan la vida en sociedad. Oszlak es contundente en este sentido: “cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos” (2003, p. 1). Por otra parte, la segunda cuestión tiene que ver con el carácter complejo del concepto en sí.

En otras palabras, la accountability no sólo se puede abordar desde distintas definiciones cercanas (rendición de cuentas, responsabilización, responsabilidad, dar cuenta), sino que está compuesta por otros conceptos que la delimitan, y, finalmente, da lugar a diferentes tipos de acuerdo con quién o quienes la exigen, quiénes la generan, cuáles son los objetos y sujetos de su desarrollo.

Por ello, la conceptualización debe dar cuenta de esa complejidad, o al menos intentarlo. Una manera de lograr ese objetivo es asumiendo las limitaciones que tienen las traducciones literales, para lo cual es necesario complementar esa definición inicial con la incorporación de las dimensiones³ (answerability y enforcement) y los diferentes tipos de accountability.

2.2.7 La accountability como rendición de cuentas

Asumiendo las limitaciones mencionadas anteriormente, se asimila en este trabajo al concepto de accountability como la “rendición *obligatoria* de cuentas”, autoexigida por el propio Estado y/o por otros actores sociales: ciudadanía, organizaciones no gubernamentales, electores, medios de comunicación, movimientos sociales, etc. (Schedler (2004).

Reforzando esa definición es necesario advertir que la accountability o rendición de cuentas no sólo es procedimental, sino también es una actitud ante el ejercicio del poder. Cortés Arbeláez citando a Schedler lo resume en que la accountability “expresa la demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder” (Cortés Arbeláez, 2014, p. 3). Esto quiere decir que, la rendición de cuentas es un mecanismo o procedimiento para informar acerca de la acción estatal sustentado básicamente en la obligación de “dar cuenta” o justificar esas actividades. En otros términos, la accountability es rendir cuentas haciéndose cargo de ello.

3 Estas dos dimensiones presentan idénticas dificultades a las planteadas por la accountability (véase Schedler, 2004, pp. 11-18).

2.2.8 Dimensiones y pilares fundamentales de la accountability

En términos sencillos, la accountability está compuesta por dos dimensiones que transmiten o son garantía de los tres pilares fundamentales sobre los que se asienta en la tarea de encauzar al poder estatal para que sirva a los pretendidos intereses generales.

Por un lado, tenemos la dimensión de la *answerability* que consiste en la obligación que tienen los agentes públicos, con responsabilidad en la gestión, de informar acerca de sus decisiones y acciones, y explicarlas ante la ciudadanía y el propio Estado. Es lo que Oszlak define como responsabilidad o “acción y objeto de responder” (Oszlak, 2003, p.1). La otra dimensión es la de *enforcement*, que consiste en la posibilidad o capacidad de sancionar los desvíos.

En conjunto, ambas dimensiones constitutivas de la *accountability* dan lugar a tres pilares: información, justificación y castigo, que a su vez instrumentan los mecanismos para contener al poder a través de la información pública a disposición de la ciudadanía, la explicación de las decisiones del Estado y la acción potencialmente disciplinadora de las sanciones a los desvíos.

2.2.9 Esquema conceptual de la accountability

Si bien se hace uso de un esquema conceptual para clarificar lo visto hasta el momento, es muy importante agregar antes un par de consideraciones que reflejan el carácter dinámico de la *accountability*. En primer término, debemos volver a reconocer que la rendición de cuentas no es sólo un procedimiento estandarizado, burocrático y secuencial, sino un proceso de múltiples pliegos, recursivo y de “diálogo crítico” (Schedler, 2004, p.14). Queremos significar aquí que en la *accountability* interactúan varios personajes, con diferentes roles y expectativas, y con diversas cargas culturales, políticas y sociales que se ponen en juego en el devenir de las explicaciones, las dudas, los desvíos, los ocultamientos y las informaciones. Por otra parte, lo anterior impacta en las intensidades en que se presentan (si es que lo hacen) los tres pilares que se mencionaron en el punto anterior.

La otra consideración importante es que, aún contemplando toda la buena fe o las buenas intenciones en la instrumentación de los mecanismos de rendición de cuentas, hay intersticios de poder y de acción estatal inexpugnables a la luz pública. Esto implica reconocer la existencia de algunos espacios de complicidad con aquellos sectores del poder estatal que prefieren, y les conviene, mantenerse a la sombra del escrutinio de la *accountability*.

De todas maneras, lo anterior alienta la construcción y reconstrucción de mejores herramientas que permitan reducir esas “opacidades del poder”⁴.



Figura 1 Esquema de accountability
Fuente: Elaboración propia

2.2.10 Los diversos tipos de accountability

Se mencionó en varias partes de esta tesis que la definición de accountability es tan compleja que presenta multiplicidad de posibilidades de asirla a través de distintas clasificaciones. Si bien interesa aquí la distinción planteada por Guillermo O’Donnell que se basa en la pregunta acerca de la dirección o naturaleza de la obligación, haremos una mención sintética de algunas otras clasificaciones.

Teniendo en cuenta las experiencias y modalidades de contralor y rendición de cuentas registradas en América Latina por el CLAD, Oscar Oszlak (2003) encuentra cuatro tipos a los que agrega un reciente quinto tipo: a) burocrática o jerárquica; b) legal; c) profesional; d) política, y e) social. Este mismo autor, enuncia varias clasificaciones más entre las que incluye la que utilizaremos en este trabajo de investigación.

En un sentido similar, Schedler (2004) clasifica las formas según el objeto que motiva el pedido o exigencia y utilizando criterios y principios normativos: Bajo criterios políticos, administrativos, profesionales, financieros, legales, constitucionales, y morales.

4 Véase el Capítulo IV Un concepto modesto en Schedler , 2004, pp. 23-28.

Como se anticipó, el criterio utilizado será el propuesto por O'Donnell y que retoma Schedler (2004). El primer autor distingue, originalmente, entre dos tipos: vertical y horizontal., siendo la pregunta que nos lleva a esa distinción: ¿quiénes exigen la accountability y cuál es la dirección del control?. Desarrollos posteriores han incorporado otros tipos como el diagonal u oblicuo, el transnacional y el recursivo. Considerando que nuestro tema es la accountability horizontal haremos una breve reseña de los tipos de accountability, reservando un espacio mayor para la primera en el último punto.

La accountability vertical es aquella en la que el control es de la sociedad hacia el Estado, demanda a la que este último debiera responder. En ella se diferencia entre *accountability vertical-electoral*, cuando la evaluación de la rendición de cuentas se realiza a través del voto en elecciones (voto castigo, voto de confianza, voto de continuidad o de ruptura), y *accountability vertical – societal* que se desarrolla en los períodos no electorales y se expresa a partir de expresiones sociales de protesta y de denuncia pública (movilizaciones, paros, notas periodísticas, denuncias penales).

La accountability diagonal entrecruza a la horizontal y a la vertical, ya que implica que la ciudadanía (estructura vertical) participa directamente en la evaluación, control, e, incluso, la sanción, previstas en los mecanismos horizontales (juicios por jurado, dictámenes de asociaciones profesionales, auditorias externas, consejos mixtos).

Un tercer tipo de accountability es el recursivo o control de los que controlan (juicio político, revocatoria de mandatos, impeachment).

Por último, encontramos la accountability transnacional o la obligación de rendir cuentas ante organismos financieros, institucionales, políticos o sociales, que se vinculan, fundamentalmente, con el Estado nacional (FMI, BM, OEA, ONU, Corte de La Haya, etc.).

2.2.11 Accountability horizontal

Como bien lo expresa el adjetivo horizontal, estamos ante una rendición de cuentas en la que están involucrados dos o más órganos o estamentos del Estado. La accountability horizontal es básicamente intraestatal, una especie de autoevaluación.

La referencia intelectual ineludible en este tema corresponde a Guillermo O'Donnell, quien ha desarrollado con profundidad los orígenes, los alcances y los efectos de este mecanismo. Si bien excede los alcances de este trabajo, es necesario transparentar que el autor referido comienza su análisis a partir del concepto de poliarquía (gobierno de muchos) y de las tres corrientes que confluyen (en ocasiones de manera complementaria y en otras tantas conflictivamente) en su estructuración: liberales (derechos, obligaciones, garantías y

libertades individuales); democráticas (elecciones libres, educación, salud, seguridad); y, republicanas (legalidad, ética pública, división de poderes). Al observar que, aún en las poliarquías con mayor desarrollo democrático, los mecanismos de accountability vertical (electoral y social) resultan insuficientes para controlar el poder que detentan los Estados, reconoce en la accountability horizontal la posibilidad de superar las debilidades de los componentes liberal y republicano (O'Donnell, 2007).

Esto es así, según O'Donnell, porque la presencia (o ausencia o debilidad) de herramientas de accountability vertical y/o horizontal funciona como un mecanismo de inducción mutuo y complementario para la aparición o el fortalecimiento de la accountability más débil. Dicho de otra manera, la debilidad o ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas horizontal (supongamos el caso extremo de no creación de un Tribunal de Cuentas en un Municipio), puede motivar la activación de mecanismos de accountability vertical-social (recolección de firmas que soliciten la creación del Tribunal de Cuentas ante el Concejo Deliberante de la ciudad). En sentido inverso, una demanda surgida de la accountability vertical-electoral (porcentaje alto de voto en blanco en un contexto social especial o conflictivo) puede alentar la creación o fortalecimiento de una agencia estatal vinculada a la accountability horizontal.

Sobre la base de las definiciones de O'Donnell (2001) y Schedler (2004) , se puede conceptualizar a la accountability horizontal como la rendición obligatoria de cuentas, sustentada en el proceso de informar y justificar sus acciones que tiene un órgano estatal ante otro órgano estatal (agencias especializadas y legalmente legitimadas para la función de control) , y que, eventualmente, será sancionado en caso de que se prueben transgresiones a los límites jurisdiccionales y de competencia, o, actos u omisiones que puedan ser calificados como actos de corrupción o ilícitos.

Lo enunciado en el párrafo anterior, da lugar a dos tipos de accountability horizontal. La primera es denominada accountability horizontal de balance y está vinculada a la división de poderes, de jurisdicción y de competencias (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial). La segunda nace a partir de las dificultades de la primera, sobre todo en lo referido a las asimetrías y los equilibrios de poder, y al carácter intermitente y reactivo de su actuación ante transgresiones o hechos de corrupción que ya sucedieron o tienen una gran posibilidad de ocurrir (O'Donnell, 2007). Se llama a este tipo como accountability horizontal asignada y complementa o completa a la de balance al crear agencias especializadas, independientes y autónomas, cuya función es el control (interno y externo) de los órganos del Estado en todas sus facetas (legal, económica, financiera, de procedimientos administrativos). Para ese fin, se desarrollan y ejecutan diversos mecanismos y

herramientas concretas de control y evaluación que serán el objeto de este estudio en la Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Para finalizar, es posible deducir que la accountability horizontal es o representa la información pública que la Legislatura debe exponer de acuerdo a las normas y también aquella que decide exhibir por motus proprio (más allá de esas exigencias legales). La valoración de las rendiciones de cuentas, que provienen tanto de la sociedad como de las agencias asignadas y de balance, se corresponde, en realidad, con la etapa final de evaluación de las políticas públicas. Por esto, resulta fundamental que los resultados de la accountability sean públicos para que esa evaluación sea posible y retroalimente el ciclo de las políticas públicas.

Capítulo 3

Marco normativo de la accountability, los sistemas de control y de rendición de cuentas en la Provincia de Río Negro

Se ha podido avanzar en el marco teórico y conceptual que permite definir qué es la accountability horizontal y cuál es su causalidad múltiple: la obligación moral de los funcionarios de dar cuenta, la exigencia legal de rendir cuentas el Estado y el proceso de evaluación de la misma (social, intraestatal, público).

La práctica concreta de la accountability, más allá de la propia voluntad de quienes deben realizarla, se encuentra determinada por los marcos normativos que la sustentan y que establecen los procedimientos específicos para llevarla a cabo. Antes de ese relato, será necesario hacer una digresión referida a la causalidad de la accountability entre la Legislatura y las agencias asignadas, así como la relación entre accountability, control y rendición de cuentas.

Finaliza este capítulo con la enunciación y descripción de los mecanismos normativos para la accountability horizontal de la Legislatura y para los organismos encargados de receptarla y evaluarla.

3.1 Diferencias y complementariedad

En el capítulo anterior se debatía alrededor de la esencia de la accountability y se concluía reforzando la idea de que la misma es la obligación moral de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus acciones (y por ende las del Estado) sin que para ello sea necesario que se los compela a ello. También se concluía que lo anterior era un ideal y que la realidad lejos estaba de que la accountability sucediera sin obligar normativamente a ello. Ante esa dificultad inevitable, la constitución de mecanismos de rendición de cuentas obligatorios ante agencias especializadas era la salvaguarda realista para promover la transparencia y la información pública de las acciones de gobierno. En definitiva, y de esa manera, se transformaba un concepto amplio y complejo (como lo es el de la accountability) en uno más operativo y procedimental: la rendición de cuentas.

En referencia a la causalidad, se debe destacar que el análisis o estudio de casos que nos ocupa se refiere a la accountability horizontal -rendición de cuentas – desarrollada por la Legislatura de Río Negro y presentada ante diversas agencias asignadas, ante los otros Poderes del Estado o en forma de información pública. Se insiste en aclarar esto, porque los antecedentes de este trabajo de investigación invierten la causalidad y se enfocan en las agencias asignadas y su rol de control.

Otro punto importante tiene relación con los sistemas de control interno y externo. Los organismos dedicados a esa función son los mismos que cumplen el rol de agencias asignadas. Esto quiere decir, que hay una causalidad que es complementada por su inversa: la Legislatura de Río Negro remite informes de su actuación a las agencias asignadas (accountability horizontal) y, a la par, esas agencias asignadas no sólo controlan y evalúan esa rendición de cuentas, y eventualmente sancionan incumplimientos, sino que también realizan controles concomitantes y expost de las acciones rutinarias de la Legislatura en su función administrativa (control). Es decir, que la Legislatura realiza accountability o rinde cuentas y las agencias asignadas exigen, controlan y evalúan esa rendición.

Se agrega aquí, y en similar sentido, las acciones de control realizadas por la Contaduría General de la propia Legislatura. Es esta el área que verifica la consistencia presupuestaria y el cumplimiento de las normas legales y de procedimiento (control interno), y, a su vez, produce los informes financieros, económicos y contables acerca del funcionamiento del Poder Legislativo (rendición de cuentas) que son presentados antes las agencias asignadas y, eventualmente, los poderes del Estado.

3.2 Los marcos normativos

La Constitución y los marcos normativos, compuestos por Leyes y Reglamentos, establecen la obligatoriedad de la rendición de cuentas así como sus elementos constitutivos y los órganos estatales encargados de evaluarlas para su aprobación, su rectificación e, incluso, para imponer sanciones por incumplimientos.

3.2.1 Disposiciones Constitucionales

En principio es dable resaltar que la Provincia de Río Negro adopta la forma republicana y democrática de gobierno, razón por la cual la transparencia, la participación ciudadana, la división y el equilibrio de poderes, la política administrativa o la soberanía popular, entre otros principios, son sostenes fundamentales de la acción estatal.

En relación a la política administrativa, es decir a la gestión pública de recursos públicos, es inevitable transcribir completamente el Artículo 47 de la Constitución de la Provincia de Río Negro (CPRN):

PRINCIPIOS de la Política Administrativa

Artículo 47. La administración pública provincial y en lo pertinente la municipal, están regidas por los principios de eficiencia, austeridad,

centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos. Su actuación está sujeta a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad y economía, sencillez en el trámite, plazos breves, participación y procedimiento público.

Como se puede observar, el artículo es contundente respecto a las calidades exigidas en la función pública y a la obligación de dar cuenta e informar de los actos de la misma. El Artículo 54 de la CPRN agrega que: “Los agentes públicos son personalmente responsables de los daños causados por extralimitación o cumplimiento irregular de sus funciones”.

El marco teórico y conceptual ilustra acerca de que hay dos tipos de accountability horizontal: de balance y de agencias asignadas. La primera se relaciona estrechamente con la división de poderes ya que consiste en el control mutuo que se realiza entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Busca el equilibrio y el contrapeso político e institucional y para ello, en todo el recorrido de la Constitución, se establecen herramientas.

En lo atinente a nuestro caso, podemos destacar que la Legislatura puede llamar al recinto a los ministros (están obligados a asistir) para pedirles las explicaciones e informes que estime conveniente (Art.139 inc.4 CPRN), puede requerir a los Poderes Judicial y Ejecutivo los informes que considere necesarios (Art.139 inc.4 CPRN), actúa en el procedimiento de juicio político que puede recaer, eventualmente, en las máximas autoridades de los Poderes del Estado (Capítulo VI Sección Tercera CPRN), aprueba o impugna las Cuentas de Inversión y establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos (Art. 139 inc.8 CPRN).

En el sentido inverso, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de expedir instrucciones, decretos y reglamentos necesarios para poner en ejercicio las Leyes, puede indultar o conmutar penas por delitos de jurisdicción provincial con excepción de los cometidos por agentes públicos en ocasión de sus funciones y tiene la facultad de vetar parcial o totalmente una Ley (incisos 4, 5 y 8 del Artículo 181 de la CPRN). En materia de accountability horizontal concurre a la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura para dar cuenta del estado de la administración (inciso 9 del Artículo 181 de la CPRN) y del uso del Presupuesto (inciso 12 del Artículo 181 de la CPRN). El inciso 19 del citado artículo constitucional establece que el Gobernador “Informa pública y permanentemente sobre los actos de gobierno”.

Por otro lado, el Poder Judicial “Informa anualmente al Poder Legislativo sobre la actividad de los tribunales” (inciso 5 del Artículo 206 de la CPRN), y, naturalmente, interviene cuando hay controversia legal en la que la Legislatura es actora principal.

Se concluye que en la Constitución Provincial no se encuentran herramientas concretas de accountability horizontal de balance, más allá de las determinaciones que alientan el control entre los Poderes bajo la forma republicana de gobierno. En especial, y por sus características de estamento estatal de control, sobresale la ausencia de exigencias de accountability horizontal de balance desde la Legislatura hacia los otros dos poderes.

En referencia al segundo tipo, la accountability mediante agencias asignadas, la Constitución Provincial crea dos tipos de órganos de control: interno y externo. En el Capítulo VII de la Sección Cuarta -de los órganos de control externo- se establecen el Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Defensoría del Pueblo, mientras que el Capítulo IV -de los órganos de control interno- instituye la Fiscalía de Estado, la Contaduría General y la Comisión de Transacciones Judiciales. De todas ellas son agencias asignadas, para la Legislatura de Río Negro, la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas.

3.2.2 Leyes nacionales

Se incluye sintéticamente este punto debido a que en el transcurso de las entrevistas realizadas, en dos de ellas, se mencionó a la Ley Nacional N°24.156 como relevante para la administración pública provincial. En primer lugar porque es estructuralmente similar a la Ley provincial N°3.186 y en segundo término porque determinados gastos del Estado de Río Negro son controlados y evaluados aplicando la Ley nacional.

La Ley N°24.156 de administración financiera y de los sistemas de control público nacional establece como agencias asignadas a la Sindicatura General de la Nación (control interno análogo a la Contaduría General de Río Negro) y la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso de la Nación (control externo equivalente al Tribunal de Cuentas). Establece también sistemas de administración y control similares a los que se enunciarán en el siguiente punto.

De todas maneras, la normativa nacional no tiene lazos directos con nuestro objeto de estudio, aunque sí configure la Ley de fondo que precede y enmarca a nuestras leyes provinciales.

3.2.3 Leyes provinciales

Respecto a las normativas provinciales se detectan dos momentos importantes que generaron grandes cambios. El primero fue la reforma de la Constitución Provincial en el

año 1988 que reemplazó, entre otros avances, a la anterior Contraloría General de la Provincia (Art.119 de la CPRN del año 1957)⁵ por el Tribunal de Cuentas (Art. 161 de la CPRN). Este mantiene la independencia y autonomía funcional pero está integrado por tres miembros. En igual sentido, la nueva Constitución califica a la Contaduría General (Art.191 de la CPRN) como órgano de control interno y distingue jurisdiccionalmente a las mismas (cada Poder del Estado tiene su propia Contaduría General). Se debe resaltar también que la nueva Constitución ordena los sistemas de control interno y externo dedicándoles sendos capítulos especiales.

El segundo momento que hemos descubierto, y que fue mencionado en la entrevista a la Jefa de Departamento de Control Patrimonial y de Gestión de la Legislatura, se produce con la sanción de la Ley N° 3.186 de la Provincia de Río Negro. Si bien en el proyecto de investigación ya habíamos señalado su potencial importancia, es interesante recordar que la misma reglamenta el Capítulo IV -Sección Cuarta- (órganos de control interno) de la Constitución provincial y reemplaza a la Ley de Contabilidad N°847 del año 1973.

A los fines expositivos, se describirá resumidamente los marcos legales de las agencias asignadas, ya que tanto en el análisis documental como en las entrevistas surgieron como importantes para el momento en que estudiemos su constitución, funcionamiento y reglamentos de procedimientos.

3.2.3.1 Ley N°2.747 Orgánica del Tribunal de Cuentas de Río Negro

Sancionada en el año 1994, reglamenta los Artículos 161, 162, 163, 166 y 169 de nuestra Constitución. Establece, entre otras cuestiones, cómo es su estructura, cuáles son los requisitos para ser miembro, cómo toma decisiones o dicta resoluciones, cuáles son sus funciones y facultades, quiénes son los sujetos de control y cuáles son sus mecanismos.

3.2.3.2 Ley N°3.186 Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial y Decreto Reglamentario N° 1.737/98

Sancionada a fines de 1997, y reglamentada en diciembre del año 1998, determina como órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental y del sistema de control interno a la Contaduría General. Establece, entre otros sistemas, cómo se estructura esta agencia, cómo se designa al Contador General, cuáles son los procedimientos funcionales y cuáles son los alcances de sus potestades.

⁵ Órgano independiente del Poder Ejecutivo a cargo de un Contralor General

3.2.3.3 Ley N°2.938 Procedimiento Administrativo

Fue aprobada en el año 1995, y recoge todos los requisitos y elementos que debe contener un acto administrativo del Estado provincial para tener validez (competencia, formalidades, alcances, vigencia). Reglamenta también el trámite administrativo que confluye, justamente, en el dictado de las expresiones de la voluntad de la administración pública a través de los actos administrativos.

3.2.4 Resoluciones reglamentarias

Se aborda en este punto el último escalón normativo y se realiza un breve resumen de las disposiciones que reglamentan con mayor detalle lo establecido en la Constitución y en las Leyes. Se recalca que este análisis documental gira solamente alrededor de lo normativo, posponiendo para el desarrollo subsiguiente del trabajo de investigación el objetivo de ahondar en las herramientas concretas de accountability horizontal.

3.2.4.1 Reglamento interno de la Legislatura de Río Negro

Establece, entre otras cuestiones, la estructura orgánica básica y las principales atribuciones y deberes del Presidente y de los Secretarios Legislativo y Administrativo. Respecto a la máxima autoridad legislativa, el inciso 11 del Artículo 29 lo obliga a “Presentar a la aprobación de la Cámara los presupuestos de gastos y sueldos elaborados con la Comisión de Labor Parlamentaria, la que también intervendrá en el control de gestión”. Por otro lado, el inciso e) del Artículo 40 dispone que ambos Secretarios deben “Poner en conocimiento del presidente las deficiencias del servicio administrativo y proponer las medidas correctivas que fueren menester.”. Por último, el inciso c) del Artículo 42 del Reglamento Interno establece que es obligación especial del Secretario Administrativo “Confeccionar y dirigir la documentación pertinente para la administración del presupuesto de la Cámara, sometiéndola al visto bueno del Presidente”.

Se debe advertir un vacío legal muy significativo referido a la ausencia de mención alguna respecto a la Contaduría General de la Legislatura, a la preparación de los informes de rendición de cuentas y de la Cuenta de Inversión del órgano legislativo y a los mecanismos de información pública hacia la ciudadanía en general. Por otra parte, la Comisión de Labor Parlamentaria no ejecuta ninguna acción de elaboración del presupuesto ni controla su ejecución .

3.2.4.2 Resolución N°161/2021 “CG” Normas generales de control interno

La Contaduría General es el órgano rector de los sistemas de contabilidad gubernamental y de control interno. Desarrolla acciones directas y también es responsable del cumplimiento de las normas en la materia en el Estado provincial. Al ser el objeto de estudio la accountability se analiza solamente la parte de esta Resolución que coincide con la misma. Define control interno con una concepción amplia y abarcativa de no sólo el cumplimiento de lo normativo, sino también de la eficiencia, eficacia, efectividad y economía de los procesos. Es una Resolución que prioriza lo conceptual y el alcance que debe tener el control interno sin brindar herramientas concretas para el mismo.

3.2.4.3 Resolución N°26/1994 “LRN” Reglamento orgánico funcional del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro.

Complementa parcialmente algunos artículos de la Ley N° 2747 estableciendo los mecanismos de decisión o “Acuerdos” del Tribunal, sus características y consecuencias, entre otras cuestiones de organización interna del organismo.

3.2.4.4 Resolución T N°02/2009 “TC” Reglamento de rendiciones de cuentas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro.

Esta Resolución prevee tanto la documentación que debe componer la rendición de cuentas mensual como la documentación respaldatoria necesaria para la comprobación de los gastos e inversiones.

3.3 Una síntesis inicial de los mecanismos para la accountability horizontal surgidos del marco normativo

El modelo burocrático, racional y legal, que continua permeando transversalmente al Estado y la Administración Pública necesita inexorablemente de procedimientos que regulen las funciones administrativas de la gestión pública y garanticen su transparencia. Ya se reflejó varias veces que la debilidad de condiciones y cualidades culturales en el funcionariado público imponen la obligación de establecer mecanismos sistemáticos y obligatorios de rendición de cuentas y de control interno y externo del funcionamiento estatal. Es justamente el marco normativo que revisamos en los puntos anteriores el que construye todo un andamiaje normativo y procedimental para la rendición de cuentas.

Se revisará en esta parte qué establecen las Leyes y la Constitución en referencia a las obligaciones de rendir cuentas de la Legislatura de Río Negro y respecto a los órganos responsables de exigir, evaluar, resolver y sancionar los incumplimientos.

3.3.1 La accountability de la Legislatura

En primer lugar es la Constitución rionegrina la que impone que los actos de la administración pública⁶ no sólo deben ser legales, transparentes y legítimos sino que deben ser dados a conocer a la ciudadanía. Se produce así una accountability que recorre dos caminos en paralelo. Uno “social” que consiste en la rendición directa de cuentas a la sociedad y que se transmite principalmente por los medios de comunicación y a través de las páginas de internet y redes sociales institucionales, y, otro “legal-procedimental” que consiste en la intermediación de las agencias asignadas y de balance que controlan al Poder Legislativo e informan a la ciudadanía por medios de comunicación pública propios.

Por esto último, y producto de lo establecido, para los poderes del Estado, en la Carta Magna y las Leyes consecuentes, es posible afirmar que el Poder Legislativo debe dar cuenta del destino y objetivos de sus gastos e inversiones al Tribunal de Cuentas (mensualmente), eventualmente a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el caso de que ésta investigue actuaciones administrativas de la propia Legislatura, a la Fiscalía de Estado cuando se comprometa el patrimonio del Estado y a la Contaduría General. Por otra parte, y en el marco de la accountability de balance, el principio de división de poderes obstaculiza la aplicación de mecanismos formales de rendición de cuentas y control, lo que no obsta a interpelaciones políticas.

3.3.2 El control de la Contaduría General de Río Negro

Es necesario recordar que si bien la Contaduría General es órgano rector de los sistemas de contabilidad gubernamental, de patrimonio y de control interno, la Legislatura tiene su propia contaduría general que tiene autonomía funcional pero está sujeta a las recomendaciones normativas y de procedimiento que realiza la primera. Esto significa que el control contable, presupuestario y legal de los procesos administrativos son realizados por el mismo Poder Legislativo.

6 La Legislatura si bien tiene como función principal la legislativa (se encarga de producir normas obligatorias y generales), también ejecuta funciones administrativas que garantizan el funcionamiento del Poder Legislativo. Por ello, y en ese sentido, forma parte de la administración pública.

Hecha esa aclaración, la Legislatura debe informar trimestralmente a la Contaduría General acerca del estado de tesorería, la situación del tesoro, la evolución patrimonial, ejecución del cálculo de recursos, ejecución del presupuesto de gastos consolidado y analítico. Ese órgano de control evalúa la rendición y requiere rectificaciones en caso de divergencias en la información contable a través del denominado Memorándum de análisis. Con la información contable y financiera, la Contaduría General elabora informes de ejecución presupuestaria de toda la administración pública.

También es responsable de la elaboración de la Cuenta de Inversión, que es una síntesis anual de ejecución del gasto y de los recursos. Para ello, la Legislatura elabora un balance anual que es remitido a la Contaduría General que lo integra a los de los otros poderes del Estado y lo remite al Poder Legislativo para su tratamiento.

Por último, existe un tercer instrumento de control más indirecto y de intermediación entre la Contaduría General, la Tesorería y el Ministerio de Economía denominado Anticipada de gastos. La Legislatura solicita los fondos, los registra la Contaduría General de acuerdo a los cupos financieros y presupuestarios (informados por Economía) y aprueba, luego de lo cual remite a la Tesorería General para su pago a la Legislatura.

3.3.3 El control del Tribunal de Cuentas

La Legislatura remite mensualmente una serie de informes de ejecución de los gastos, inversiones y recursos establecidos en la Resolución T N°02/2009. Al momento del control de esa rendición el Tribunal de Cuentas requiere además un número indeterminado de expedientes administrativos como muestra del mes. Es decir que además del control y evaluación legal, contable y financiera de los informes, realiza idéntico procedimiento sobre los expedientes seleccionados. De esa inspección o juicio de cuentas pueden surgir correcciones menores (falta de alguna firma, de dictámenes, de copias certificadas, etc.) que se informan a la Legislatura mediante requerimientos. En cambio, para los incumplimientos graves (acto administrativo nulo, falta de rendición o de resoluciones definitivas, entre otros) sin que estos sean rectificadas, se inicia juicio de responsabilidad.

El diagrama que se presenta a continuación muestra sintéticamente el marco normativo que obliga a la Legislatura a rendir cuentas y a las agencias asignadas y de balance a responder a la misma.

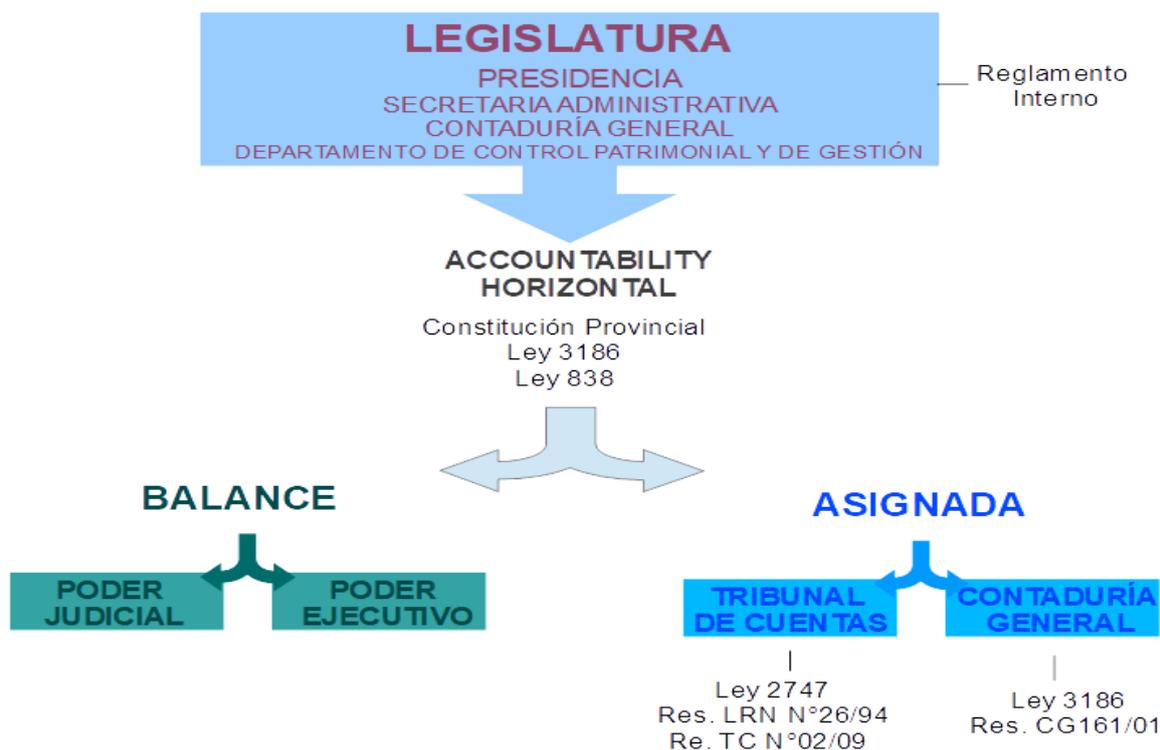


Figura 2. Esquema accountability y normas
Fuente: Elaboración propia

3.4 Qué influyó más en la creación y consolidación de los mecanismos de accountability

Presentado en otros términos, éste interrogante ha sido planteado en las preguntas y objetivos de la investigación. Tenía la pretensión de ubicar en el tiempo histórico el inicio de las preocupaciones políticas y prácticas acerca de la necesidad de dar cuenta de las acciones de gobierno y en cómo había influenciado (si es que lo había hecho) el cambio de signo político en el desarrollo y consolidación de la accountability. Por supuesto, se apela a una interpretación de los hechos que lejos está de permitir una afirmación unívoca y objetiva de la pregunta.

Se debe advertir que, durante el trayecto del proyecto de investigación se fijó el inicio del lapsus temporal en la promulgación de la Ley N°3.186 (administración financiera y control interno del sector público provincial) en el año 1997 como hito de importancia en la creación de nuevos mecanismos de accountability horizontal, pero a poco de profundizar en el análisis documental del marco normativo se han encontrado antecedentes anteriores. Si bien están denominados de otra manera, ya la Constitución provincial del año 1957 crea dos organismos de control y accountability horizontal como la Contraloría General y la Contaduría General. Luego, en el año 1988, la reforma de la Constitución provincial reafirma esos mecanismos y consolida dos tipos de control (externo e interno) estableciendo su

composición, sus funciones principales y brindándoles autonomía funcional e independencia política.

De acuerdo a las funciones que tiene determinadas, y al control vinculante que realiza, se considera que la principal agencia asignada de accountability horizontal es el Tribunal de Cuentas. No se pretende menospreciar el rol de la Contaduría General, pero ésta está más ligada a las acciones de control concomitante del procedimiento administrativo y a la evaluación de resultados. Por ello, la Ley 3.186 si bien ordena el sistema de administración financiera y de control interno del Estado provincial y complementa a la anterior Ley de Contabilidad N°847, no ha significado o promovido la creación de nuevas agencias asignadas de accountability.

Teniendo en cuenta lo anterior, se modificó el período (acotándolo al año 2012 en adelante). Se entendió o supuso que, confirmada la estabilidad estructural y procedimental de la accountability horizontal así como las exigencias sociales acerca de ella, tendría mayor impacto un cambio radical en la hegemonía política rionegrina. Se ahondará de mejor manera sobre este punto en los capítulos finales de esta tesis.

Capítulo 4

Análisis organizacional de la Legislatura y de las agencias asignadas

Oscar Oszlak (1997, p.35) en el párrafo final de “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” plantea que “no se trata únicamente de redefinir el perfil del estado” sino de rescatar el papel “de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales podrían crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos”. Traer a colación esa idea nos recuerda la necesidad de reformar organizacionalmente a la administración del Estado para afrontar con más y mejores posibilidades los nuevos desafíos a los que se enfrenta.

El sentido de este capítulo es reflejar cuáles son las situaciones organizacionales de las que partimos, reconociendo, a su vez, la sospecha de que las mismas se encuentran estructuradas en función de la gestión administrativa de orden burocrático con énfasis en el control legal y procedimental, sin evaluación de la calidad de los resultados ni información pública que refleje concretamente y con sencillez el funcionamiento estatal.

4.1 Análisis organizacional de la Legislatura de Río Negro

Si bien el objeto de estudio es la Legislatura de Río Negro, el foco estará concentrado en las actividades que se relacionan con la función administrativa y en especial con la Contaduría General.

Como sabemos, es uno de los tres Poderes del Estado y su misión fundamental está ligada a la creación de las Leyes que regulan al Estado y las relaciones en la Sociedad Rionegrina. También tiene una función de control sobre las acciones de los otros Poderes .

Se hará entonces una descripción general de la organización en su conjunto y ,a posteriori y en especial, de la Contaduría General del Poder Legislativo.

4.1.1 La organización de la Legislatura

Al visualizar su organigrama se distinguen tres ramas principales: una del cuerpo legislativo en sí (Presidente y 46 Legisladores), una Legislativa y otra Administrativa conducidas por el Presidente, el Secretario Legislativo y el Secretario Administrativo respectivamente. Al nivel de estas dos últimas, encontramos la Contaduría General de la Legislatura. En menor escala, los bloques legislativos replican la estructura (con autoridades de bloque y secretarios administrativo y legislativo de Bloque).

Es una organización eminentemente política porque se discuten y debaten allí los grandes temas de la agenda política y pública de la Provincia, pero nos centraremos aquí en la faz de la estructura administrativa que permite su funcionamiento. Parafraseando a Mario Krieger (2001) la Legislatura es el conjunto interrelacionado de actividades políticas, legislativas y administrativas, que relacionan a dos o mas personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común: garantizar el funcionamiento del Poder Legislativo. A través de una estructura de roles y funciones, y de una división del trabajo, la función administrativa acompaña y, de alguna manera, facilita el proceso político de creación de las leyes.

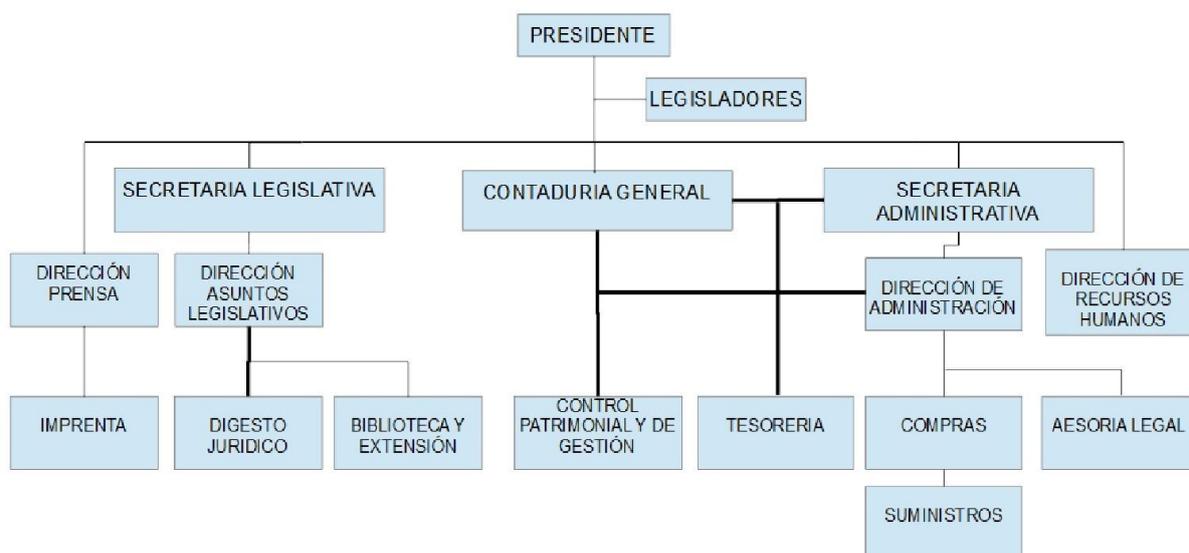


Figura 3. Organigrama simplificado Legislatura de Río Negro
Fuente: Elaboración propia

Este organigrama simplificado de la estructura de la Legislatura permite visualizar las áreas, y sus relaciones. Como lo prevee la Ley de Administración Financiera y Control, existe un subsistema administrativo, financiero y contable que interrelaciona a la Contaduría General, la Secretaria Administrativa, la Dirección de Administración y la Tesorería.

La realidad de las organizaciones es de una complejidad tal que no es posible evitar, la mayoría de las veces, un enfoque multidisciplinario y que utilice, como en el caso de las metáforas, varios acercamientos por distintos flancos para intentar dar cuenta de la misma. Por lo tanto, a la organización pública la analizaremos desde varias metáforas a la vez: como maquina, como organismo, como política, e, incluso, como instrumento de dominación. Más allá de ello, es útil enfocarse en la que mejor se amolda a su definición: la metáfora de la organización como maquina (Krieger, 2001). En el caso específico de la Legislatura, vemos que la estructura, con sus áreas, funciones y relaciones, está

organizada sobre la base de lo establecido en la Ley 3.186 en cuanto a los subsistemas que la conforman (con la excepción de la ausencia de los subsistemas de crédito público y presupuestario). Si bien ésta faceta estaría más ligada a la metáfora de la organización como organismo, resaltamos aquí que la configuración sistémica establecida en la Ley de Administración Financiera funciona para la metáfora que estamos utilizando como una definición normativa clara y detallada de cómo debe organizarse la administración pública. Se visualiza, en la Legislatura, una división del trabajo preestablecida y en línea con dicha normativa de base.

La preeminencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, el Reglamento de Contrataciones y de la Ley de Administración Financiera y de Control Interno, configuran un esquema normativo que es ineludible para la función administrativa. El control por parte del Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Provincia, refuerzan ese esquema, corrigiendo o penalizando los desvíos.

En términos de la estructura de poder de decisión, la organización es obligadamente piramidal con una fuerte concentración del poder de decisión en la Presidencia y en la Secretaría Administrativa. El entorno inmediato de la Legislatura, si bien tiene un componente eminentemente político, dado por la opinión pública y ciudadana, es de relativa estabilidad en la función administrativa ya que se compone, principalmente, de los proveedores de bienes y servicios con los que interactúa de manera habitual.

En Legislatura, el sistema de contabilidad se ha constituido en el de mayor importancia, relegando a la Tesorería a un rol de oficina pagadora. Asume también las funciones referidas al sistema o subsistema Presupuestario. Si bien, la idea de equilibrar la fuerza de los subsistemas podría ser juzgada como una mayor "burocratización", no es menor cierto que la actual configuración concentra poder de decisión en pocas manos, aumenta la discrecionalidad, y genera una falta de coordinación financiera entre lo autorizado a gastar (presupuesto) y las disponibilidades de créditos presupuestarios. Ello lleva a una sobrecarga sobre la Contaduría General que debe realizar varias readecuaciones presupuestarias al mes.

Se está frente a una organización pública, con claros rasgos de funcionamiento burocrático y que posee un carácter especialmente político que se extiende, incluso, a su estructura interna y su vida institucional. Por ello, el análisis organizacional de la Legislatura está centrado en el estudio, la introspección y el análisis de la organización en su función administrativa, con la consideración de que ese carácter político que detenta y el contexto dado por la ciudadanía que elige a sus representantes y controla socialmente, influyen en todos los procesos y en la dinámica organizacional de manera importante y definitoria.

Existe una gran dificultad para enmarcar todas las acciones, de agentes y funcionarios, en la idea de que se administran recursos públicos que pertenecen al conjunto de la sociedad rionegrina y que los mismos no son infinitos. De esa manera, y en especial en temáticas específicas (subsidios, viáticos, designación de personal de carácter político, carrera administrativa), si bien se cumplen los procedimientos administrativos, el alto grado de discrecionalidad hace perder de vista los condicionamientos éticos que deben guiar la acción. Como emergente de lo anterior, a nivel de los agentes, se percibe un desprendimiento “afectivo” acerca del funcionamiento de la Legislatura y su importancia en la vida democrática de la provincia.

Para finalizar, nos detendremos en un punto de análisis que retoma la discrecionalidad en la gestión. Siempre, o generalmente, está garantizado el cumplimiento de las normativas en todos y cada uno de los actos administrativos de la Legislatura, por lo que la discusión de fondo debe estar centrada en la conveniencia y legitimidad de fondo de los mismos. La discrecionalidad tiene esencia de desigualdad y arbitrariedad en las decisiones, por lo que es una conducta antitética que impacta fuertemente en las conductas y el compromiso de los agentes públicos. Un ejemplo que nos puede ilustrar acerca de esto es la facultad que tiene el Presidente de la Legislatura de ascender a los agentes. Esos ascensos, si nos atuviéramos a los condicionantes éticos, deberían estar justificados en el desempeño, el mérito, la formación, e, incluso, las actitudes del agente. La realidad nos muestra, muchas veces, que la discrecionalidad y la afinidad política tienen mayor influencia.

En la actualidad, los mecanismos de rendición de cuentas y de readecuaciones presupuestarias (ante el Tribunal de Cuentas, la Contaduría General de la Provincia o la Subsecretaría de Presupuesto) refuerzan ese camino, con exigencias de información cada vez más extensas, complejas y rutinarias.

4.1.2 La Contaduría General de la Legislatura

De acuerdo con la Ley H N° 3.186, la administración financiera del sector público provincial (SPP) está integrada por cuatro sistemas, cada uno de los cuales está a cargo de un órgano rector:

- Sistema presupuestario
- Sistema de crédito público
- Sistema de tesorería
- Sistema de contabilidad gubernamental

La misma Ley establece el Sistema de Control Interno, que comprende la creación y aplicación de órganos y normas para evaluar aquellos procedimientos administrativos que incidan sobre la hacienda pública. Por último, está la administración de los bienes patrimoniales (inventario y control). Tanto el Sistema de contabilidad gubernamental como los de Control Interno y Control Patrimonial están en la órbita de la Contaduría General de la Provincia. A los fines de una mejor administración cada poder del Estado posee una estructura similar que responde a la cabeza de cada jurisdicción, pero sigue los lineamientos, procedimientos y sistemas de registración e información indicados por la Contaduría General.

El artículo 42 del Reglamento Interno de la Legislatura establece las obligaciones especiales del Secretario Administrativo, entre las cuales se encuentran: asistir al Presidente en la administración de la Cámara; confeccionar y dirigir la administración del presupuesto; y llevar el libro de inventario de muebles y útiles. Para ello, el Secretario Administrativo cuenta con la asistencia de la estructura administrativa de la Legislatura (Contaduría General, Dirección de Recursos Humanos y Dirección de Administración, y sus respectivos Departamentos).

En relación a la administración económico-financiera, la estructura actual de la Legislatura (aprobada por Res. 637/2012 "LRN") establece dos áreas: Contaduría General (depende de Presidencia e indirectamente de la Secretaria Administrativa) y Dirección de Administración. De la primera depende el Departamento de Control Patrimonial y Gestión, mientras que la segunda cuenta con el apoyo de los Departamentos Sistema de Información Contable, de Compras, y de Tesorería, entre otros.

El control interno es la verificación, supervisión y vigilancia de los procesos administrativos, derivados de los hechos, actos u operaciones de las que surjan transformaciones del sector público provincial (Art. 80 Ley H N° 3.186), garantizando así la legalidad y concordancia con los procedimientos administrativos y contables. Es concomitante y se hace efectivo antes de realizarse el compromiso y antes de efectuarse el pago.

De acuerdo con el Manual de Misiones y Funciones para la Legislatura de Río Negro, elaborado en 1996 por el Departamento de Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue⁷, la Contaduría General tiene la misión de "Procesar, elaborar y suministrar información contable sobre los movimientos económicos, financieros y patrimoniales de la Legislatura para la toma de decisiones. Realizar el Control Interno de la organización en materia de su competencia a fin de garantizar la transparencia en el uso de

⁷ El Manual de Misiones y Funciones fue utilizado para describir las funciones y tareas en el marco de los procesos de pase a planta permanente de la Legislatura en los años 2007 y 2011.

fondos”. Esa misión da lugar a funciones tales como: dirigir la registración de las transacciones, controlar los ingresos y egresos, producir estados contables y financieros, formular el proyecto de presupuesto, preparar y presentar la cuenta anual de inversión, intervenir previamente las ordenes de pago, controlar la rendición de cuentas, etc.

Teniendo en cuenta que las funciones de la Contaduría General están relacionadas con la programación presupuestaria, el registro contable, el control de los aspectos técnicos y del procedimiento administrativo-contable, la aprobación de la ejecución de determinados actos administrativos, y el control patrimonial, es recomendable su autonomía funcional (como ocurre en el Poder Ejecutivo).

En referencia a la función administrativa, la Dirección de Administración, a través de sus diferentes unidades y áreas, inicia y completa el expediente hasta la afectación o reserva presupuestaria. Remite el mismo a la Contaduría General para su control (revisa el expediente, verifica su contenido, los aspectos formales o legales) y registración de la reserva. Pasa nuevamente a Dirección de Administración que prosigue el trámite. En la etapa del devengado, la Dirección de Administración traslada el expediente a la Contaduría General, que realiza el control final del mismo, registra y aprueba el compromiso. El trámite finaliza con la orden de pago y el pase a Tesorería para su pago. Como se observa en el procedimiento anterior, el control y el registro son pasos consecutivos y concomitantes.

Al contar con la información económico-financiera y las herramientas para su análisis, la Contaduría General es quien elabora el Presupuesto Anual del Poder Legislativo y administra sus adecuaciones. Por la misma razón realiza los balances y rendiciones de cuentas mensuales y la Cuenta General de Inversión del Poder. Todos estos informes no sólo sirven de información financiera para las autoridades de la Legislatura, sino que son requeridos por la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas.

4.2 Análisis organizacional del Tribunal de Cuentas

Como Órgano de Control Externo posee independencia institucional y autonomía funcional respecto a los otros Poderes estatales. Entre sus facultades y deberes, cabe destacar el control de la legitimidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto público, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, la práctica de auditorías, la promoción de Juicios de Cuentas y de Responsabilidad, el dictamen sobre las cuentas de inversión y el informe anual a la Legislatura de la Provincia, plasmado como Memoria Anual, que constituye una verdadera rendición de cuentas acerca de la función en general de contralor asignada a ese órgano.

De la Memoria 2021 del Tribunal surge que “Tal como se ha venido trabajando en los últimos tiempos, la dinámica regular tiende a profundizar el control respecto al cumplimiento de la normativa aplicable en materia financiera contable, a través del análisis renditivo en tiempos cercanos a los hechos con el objeto de imprimir mayor razonabilidad y eficacia a la gestión de contralor”. Ese control abarca aspectos formales y sustanciales.

Se debe destacar un último párrafo de la introducción de ese balance de la gestión (Memoria 2021) en el que el Tribunal de Cuentas se asume como “soporte institucional de trascendencia en el marco de macro políticas públicas, lo que implica que el Estado debe acompañar cada vez más la gestión para eficientizar nuestra tarea”. Finaliza esa parte de la Memoria con un llamado de atención acerca de las dificultades financieras “a pesar de los limitados recursos con los que cuenta el Organismo, comparando lo que representa nuestro presupuesto en el general provincial (0,2497% según datos de la Ley N° 5549), se intenta cada día cumplir la manda constitucional de control, habiéndose ampliado la estructura organizativa sin equivalencia con los recursos efectivos asignados. Ello es una cuenta pendiente a la sociedad toda”.

4.2.1 La organización del Tribunal de Cuentas

Las y los miembros del Tribunal son designados por la Legislatura a propuesta del Ejecutivo. Elige de su seno, y anualmente, a su Presidente, quien representa al TCRN.

El Artículo 163 de la CPRN fija sus facultades y deberes: 1. Controla la legitimidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto por la administración centralizada y descentralizada, empresas del Estado, sociedades con participación estatal, beneficiarios de aportes provinciales, como así también los municipios que lo soliciten. 2. Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales y procedimientos administrativos; inspecciona las oficinas públicas que administran fondos, tomando las medidas necesarias para prevenir irregularidades; promueve juicio de cuentas y juicio de responsabilidad a funcionarios y empleados, aún después de cesar en sus cargos y a todos sus efectos, por extralimitación o cumplimiento irregular, en la forma que establezca la ley; de resultar necesaria la promoción de investigaciones, da traslado al Fiscal de Investigaciones Administrativas. 3. Dictamina sobre las cuentas de inversión del presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta a la Legislatura para su aprobación. 4. Provee a la designación de los órganos de fiscalización interna y externa de las empresas, sociedades, entidades crediticias, entes y organismos autárquicos del Estado. 5. Informa anualmente a la Legislatura sobre los resultados del control que realiza y emite opinión sobre los procedimientos administrativos en uso, sin

perjuicio de los informes que puede elevar en cualquier momento por graves incumplimientos o irregularidades. 6. Elabora y eleva su proyecto de presupuesto anual; designa y remueve su personal. Para cumplir con esos mandatos constitucionales se organiza según lo muestra el organigrama simplificado⁸ que se muestra a continuación:

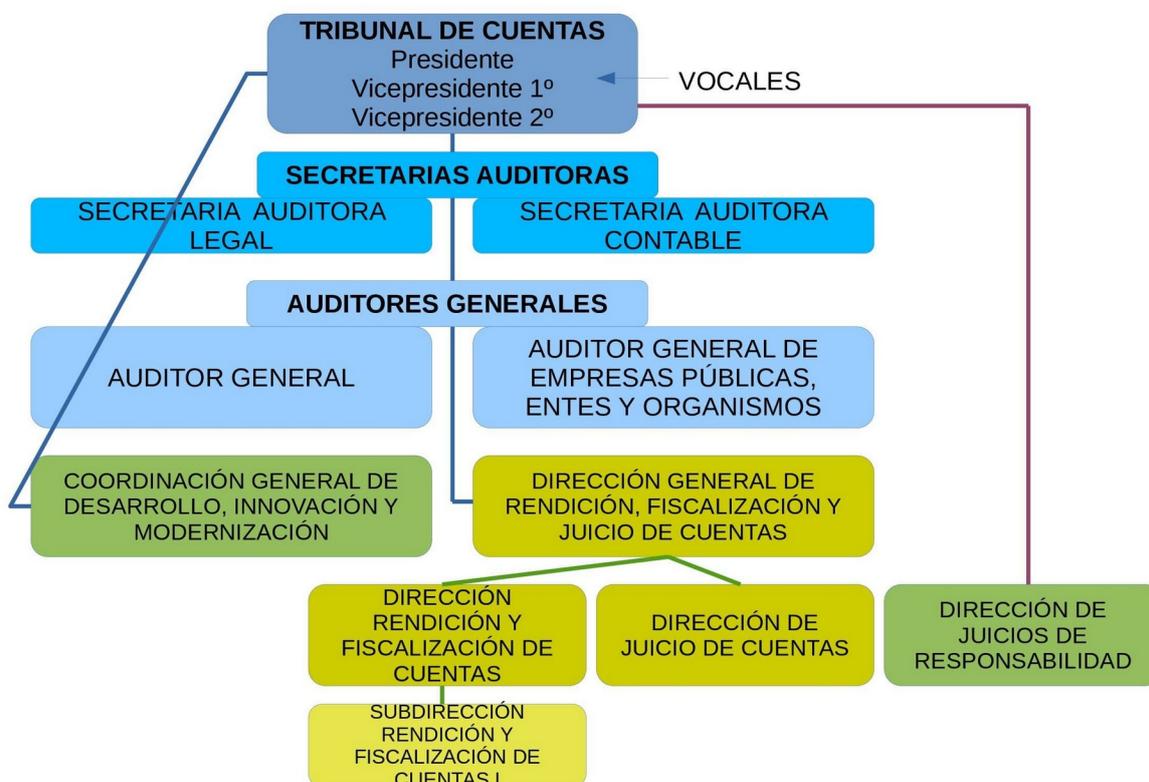


Figura 4 Organigrama simplificado del TCRN
Fuente: Elaboración propia

El organigrama simplificado se entiende en el contexto de la siguiente estructura de áreas, funciones y dependencias:

ÁREAS y FUNCIONES	DEPENDENCIA
SOPORTE Y LOGÍSTICA INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Administración • Dirección de Informática • Subdirección de Personal
DE CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Auditorías • Dirección de Auditorías Especiales • Dirección de Control de Empresas Públicas • Dirección de Rendición y Fiscalización de Cuentas • Dirección de Entes y Organismos • Entes Interjurisdiccionales
JURISDICCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Juicios de Cuentas • Dirección de Juicio de Cuentas • Dirección de Juicios de Responsabilidad

Figura 5 Áreas, funciones y dependencias del TCRN
Fuente: Memoria 2021 del TCRN

⁸ El organigrama simplificado refleja las áreas del Tribunal de Cuentas que se relacionan directa o indirectamente con la accountability de la Legislatura de Río Negro.

El análisis de la estructura permite visibilizar claramente una organización piramidal en la que coinciden las funciones principales de fiscalización y evaluación de las rendiciones de cuentas con las diferentes áreas creadas a tales fines. Por otra parte es interesante destacar la existencia de un importante número de mandos intermedios que totalizan 29 secretarías, auditorías, direcciones generales, direcciones y subdirecciones.

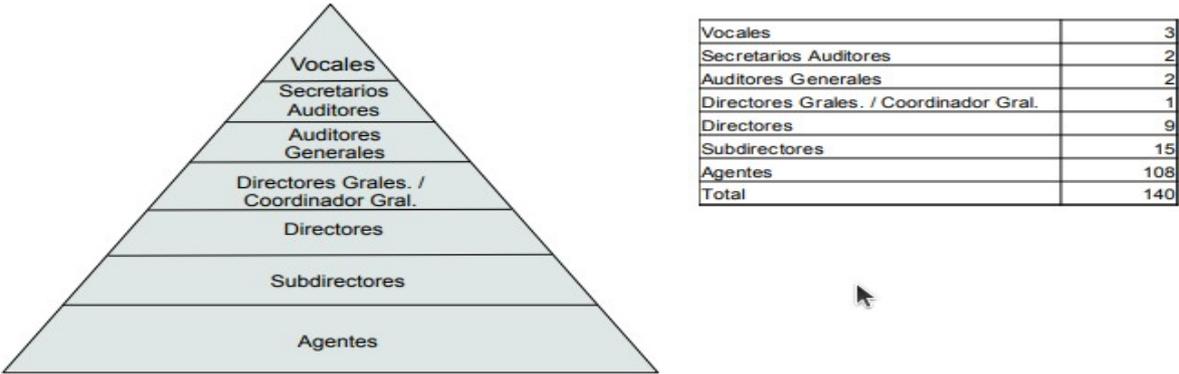


Figura 6 Niveles jerárquicos y personal del TCRN
Fuente: Memoria 2021 del TCRN

4.2.2 Estructura y procedimientos

Los tribunales de cuentas tiene dos funciones bien definidas: las que se refieren al control (legal, contable, procedimental y técnico) y las jurisdiccionales (juicios de cuenta y administrativo de responsabilidad).

La primer función se enlaza con la segunda, al punto tal que el procedimiento de control de la rendición de cuentas y los expedientes del muestreo intencional, que finalizan con un fallo, se denomina directamente como juicio de cuentas. Este se inicia con la elevación del expediente de rendición mensual de cuentas por parte de la Legislatura. El Tribunal de Cuentas, a través de la Subdirección de rendición y fiscalización de cuentas I, verifica los “aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales. También puede disponer verificaciones in situ, para el examen integral, pruebas selectivas de la documentación u otros procedimientos, cuando lo considere conveniente.” (Artículo 35 de la Ley N°2.747). Luego requiere una muestra de expedientes que son analizados con los mismos criterios que los aplicados a la rendición mensual. La dirección de fiscalización y rendiciones de cuentas emite Dictamen y, finalmente, el cuerpo del Tribunal dicta el Fallo. De no haber observaciones el TCRN dicta Resolución de aprobación. En cambio si hubieran impugnaciones, observaciones o reparos, se hará Requerimiento o Vista al responsable de la Legislatura para las rectificaciones o correcciones detectadas como necesarias. En esta

instancia pueden ocurrir dos escenarios: que la respuesta de la Legislatura sea suficiente y, por ende, se apruebe la rendición de cuentas mensual, o que no lo sea. En ese último caso se procede a elevar a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas para dar inicio a un proceso de investigación que comienza con la apertura del procedimiento a prueba.

En referencia a la función jurisdiccional, el Juicio de Cuentas es sustanciado por la Dirección de juicios de cuenta del TCRN. Se abre por el término de veinte (20) días un proceso de recolección de las pruebas que certifiquen la corrección (o eventualmente la imposibilidad de rectificación) de los expedientes que fueron observados, impugnados o se le fijaron reparos. El Tribunal de Cuentas, cumplido ese plazo y sus prorrogas, deberá dictar Resolución o Fallo. Esta puede ser aprobatoria, interlocutoria (cuando se requiere ampliar las pruebas o alguna diligencia extra) o definitiva (posterior a la interlocutoria). A su vez, la Resolución definitiva puede ser: absolutoria, de aprobación parcial, de desaprobación parcial o total de la Rendición. El fallo definitivo obliga al responsable de la Legislatura (Presidente y Secretarios Legislativo y Administrativo) a hacer efectivo el pago de los cargos y multas resueltos por el Tribunal de Cuentas. Efectuados y acreditados dichos importes se procede al archivo de la causa. Para una mejor interpretación del juicio de cuentas se agrega, al final del presente trabajo, el Anexo I Procedimiento de Juicio de Cuentas.

“Si durante la sustanciación del juicio de cuentas se presume que se ha cometido algún delito, el Tribunal formula la correspondiente denuncia ante la justicia competente por intermedio de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, notificando de lo actuado a la Fiscalía de Estado.” (Artículo 42 de la Ley 2.747).

La segunda función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas es el juicio administrativo de responsabilidad que “tiene por objeto determinar el daño causado por la conducta dolosa, culposa o negligente del agente en gestión, respecto de los bienes del Estado y la determinación de los responsables.” (Artículo 43 de la Ley 2.747). Este juicio no deriva de la rendición de cuentas sino de las denuncias que realicen los propios agentes a su superior, de oficio por parte del TCRN o por las vías legales de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Lo tramita una Dirección de juicios de responsabilidad dependiente del Cuerpo del Tribunal de Cuentas. Para ilustrarlo de mejor manera se presenta como Anexo II Procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad.

4.3 Análisis organizacional de la Contaduría General de la Provincia de Río Negro

La Contaduría General es el órgano rector (coordina y emite directrices) de los sistemas de contabilidad gubernamental, de administración patrimonial y de control interno

del sector público provincial. Si bien, como se describió en los puntos anteriores, la Legislatura cuenta con su propia Contaduría General, con idénticas funciones, interesa aquí indagar sobre la influencia en la función administrativa de la Legislatura tanto en términos de las recomendaciones para la buena administración como en las intervenciones concretas que relacionan a ambas organizaciones.

La CGRN está encabezada por un Contador General designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de Legislatura (mandato de cuatro años renovable indefinidamente).

Son características generales:

- a) Permitir integrar las informaciones presupuestarias de Tesorería.
- b) Exponer la ejecución presupuestaria, los movimientos y la situación del tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio.
- c) Estar orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.
- d) Estar basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general aplicables en el sector público.
- e) Tender a posibilitar la elaboración de informes con niveles de agregación compatible con el sistema de cuentas nacionales.

4.3.1 La organización de la Contaduría General

La CGRN, como se mencionó, está dirigida por el Contador General. En el nivel siguiente se encuentran dos Subcontadores (de contabilidad gubernamental y de auditoría y control) cada uno con una Dirección homónima dependiente.

Antes de avanzar con el análisis organizacional se debe aclarar que la Legislatura de Río Negro cuenta con un sistema de registración e información contable independiente, cuyos reportes contables (planillas de imputación) son cargados en el sistema de administración financiera y control (SAFYC) al final de cada mes (criterio de comprometido y ejecutado). La relación entre las dos organizaciones se produce principalmente entre la Contaduría General de la Legislatura y el Subcontador/a de contabilidad gubernamental, en especial con el área de cuentas de inversión y el sector registro autárquicos y poderes. Además del registro contable mensual, trimestralmente la Legislatura de Río Negro debe elevar un balance, integrado por diversos formularios y reportes, el cual es recepcionado por el Contador General y delegado para su tratamiento al Subcontador de contabilidad gubernamental. Dicha área elabora un informe de evaluación del balance denominado Memorándum o Informe de Análisis de Balance Trimestral, en el que se vuelcan recomendaciones acerca de los criterios y normas contables aplicables y se solicitan

rectificaciones de aquellos formularios y reportes que presentan incongruencias con la información emanada de los sistemas de la CGRN. Si bien ese memorándum no tiene carácter vinculante, funciona como un instrumento de homogeneización de las informaciones contables, financieras y patrimoniales.

Otro vínculo importante es la elevación de la cuenta de inversión anual de la Legislatura, la que será incorporada a la cuenta anual de inversión del sector público provincial cuya elaboración corresponde a la CGRN y debe ser elevada para su consideración al Poder Legislativo.

El tercer y último elemento de relación es la solicitud mensual de las anticipadas de gastos de funcionamiento y de gastos en personal, que recepciona, registra y autoriza la CGRN y luego es elevada a la Tesorería General para su pago.



Figura 7 Organigrama simplificado CGRN

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo II de la Resolución CG N°48/2001

4.4 Análisis organizacional de las agencias de balance

Ya se adelantó en párrafos anteriores que la accountability horizontal de balance es aquella que surge de la forma republicana y democrática de gobierno en la que los Poderes del Estado equilibran su poder a través de controles mutuos y contrapesos institucionales. La cuestión paradójica se produce porque, a la par de lo anterior, los tres poderes estatales tiene independencia y autonomía entre sí, por lo que en términos concretos esos

contrapesos resultan complejos y limitados por el intento de cuidar simultáneamente los principios republicanos de gobierno.

Considerando esas dificultades, el análisis organizacional será breve y circunscripto, en lo posible, a lo atinente a la accountability.

4.4.1 Poder Ejecutivo

Está encabezado por el Gobernador/a quién es asistido en la gestión por los Ministerios de Gobierno y Comunidad, Seguridad y Justicia, Economía, Obras y Servicios Públicos, Educación y Derechos Humanos, Desarrollo Humano y Articulación Solidaria, Salud, Producción y Agroindustria, y Turismo y Deporte; y las Secretarías de Estado (con rango y jerarquía de Ministerio): Secretaría General, Secretaría de Energía, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Secretaría de Planificación, y Secretaría de Cultura (Artículos 1º y 2º de la Ley N°5.537). Cada Ministerio y Secretaría de Estado posee a su vez Secretarías, Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones, que por razones de economía analítica no consideraremos en el trabajo con excepción de aquellas que tengan relación con la accountability de la Legislatura.

En ese último sentido, se puede destacar el rol del Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Hacienda y la Subsecretaría de Presupuesto con las cuales la Legislatura interactúa para coordinar la planificación financiera trimestral, los cupos financieros y presupuestarios y el Presupuesto anual.

Otro organismo con el que tiene estrecha relación es con la Tesorería General que habilita mensualmente las transferencias de los recursos generales del tesoro provincial para afrontar el pago de los gastos e inversiones del Poder Legislativo.

Como se había anticipado previamente, la Legislatura rinde cuentas al Poder Ejecutivo a través de la Cuenta de Inversión anual y del control presupuestario y financiero que realizan tanto la Secretaría de Hacienda como la Subsecretaría de Presupuesto. En este último caso el vínculo es colaborativo y de simple balanceo de los créditos presupuestarios y la planificación financiera.

Por ello, se puede concluir en que el intercambio entre ambas jurisdicciones es más político (y si se quiere mediático) que procedimental, teniendo la Legislatura mayor poder de interpelación hacia el Poder Ejecutivo (pedidos de informes, interpelaciones a los Ministros y Secretarios de Estado, Juicio Político, tratamiento de la Cuenta de Inversión, etc.). Otro elemento importante radica en que, por lo general, el signo político de ambos estamentos es el mismo, por lo que hay una coincidencia imposible de soslayar.

4.4.2 Poder Judicial

Es, sin temor a equivocarse, el menos político de los poderes del Estado. Está conducido por el Superior Tribunal de Justicia integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros. Con autonomía funcional pero dependiente del Poder Judicial se encuentra el Ministerio Público Fiscal cuya función principal es la de preparar y promover la acción judicial en defensa del interés público.

Como ya se expresó, la Legislatura, eventualmente, dará cuenta de sus acciones en el caso que alguno de sus miembros enfrente una causa judicial en la que sea actora imprescindible la Legislatura. Un ejemplo de esto ha sido la causa abierta en contra de integrantes del gremio legislativo por malversación de los fondos públicos de la intervención del fondo de la vivienda y turismo social, en los que las autoridades legislativas han tenido que brindar información en carácter de auxiliares de la Justicia.

Quizás el órgano más interesante y en el que participan ambas esferas estatales sea el Consejo de la Magistratura. Esto se debe a que allí la Legislatura participa con tres Legisladores en el órgano encargado de nombrar y remover a los jueces y juezas y demás integrantes del poder judicial. Otro ámbito similar son las comisiones acusadora y juzgadora de Juicio Político.

4.5 La ausencia de la evaluación de la calidad del gasto y de los resultados

Los análisis organizacionales que se han presentado en este capítulo demuestran que la estructuración de las organizaciones se configura a partir de las determinaciones normativas surgidas de la Constitución, las Leyes y los reglamentos. Si bien existen esfuerzos por concretar reformas administrativas que promuevan la gestión por resultados, todo el andamiaje organizacional de la actualidad se condice con la gestión por programas. Es decir, las estructuras organizacionales responden al modelo burocrático, legalista y procedimental y se configuran para garantizar solamente el control en los aspectos ligados al procedimiento administrativo.

Es notoria la ausencia, en todas las organizaciones analizadas, de áreas especializadas en el análisis, la evaluación y la proposición de reformas que encaminen la gestión pública hacia la búsqueda de la mejora en la calidad del gasto y su necesidad, así como la generación de conocimientos acerca del desarrollo de la administración pública, fundamentalmente en cuanto a sus resultados. Hay una salvedad que es relativa. El Presupuesto anual incorpora metas en su formulación pero éstas, si bien representan una

intencionalidad, no son evaluadas en su concreción real ya que no se cuenta con herramientas ni voluntad política para ello.

En síntesis, la estructura organizacional, dispuesta para la accountability horizontal y la evaluación de las rendiciones de cuentas surgidas de ella, se configura para garantizar el control legal, de los procedimientos y las formalidades preestablecidas, lo que impide escapar a una configuración burocrática, en forma de pirámide, sin staff, verticalista e inflexible.

4.6 La independencia política y funcional de las agencias asignadas en riesgo

Uno de los supuestos de este trabajo de tesis anticipaba la preocupación alrededor de las posibilidades de independencia de las agencias asignadas, o, lo que es lo mismo, acerca de la permeabilidad de éstas respecto al poder político de turno. Si bien los integrantes del Tribunal de Cuentas y los Contadores Generales de la provincia y de la Legislatura deben contar con títulos profesionales en ciencias económicas y de abogacía (en el caso de al menos un miembro del TCRN), lo que garantizaría al menos cierta aptitud para el cargo, la forma de designación⁹ significaría un riesgo para la independencia de estos organismos de control.

Es lógico que la subjetividad e ideología política de los miembros no pueda ser suprimida en aras de la objetividad en el desempeño del cargo, por lo que se deben encontrar, necesariamente, herramientas que permitan construir contrapesos institucionales que interpelen la actuación de los órganos de control interno y externo.

El problema de difícil resolución es que en gobiernos que son hegemónicos, como el que se presenta en el período histórico de esta investigación, a la par de la supremacía política en los tres Poderes del Estado existe una clara debilidad en las fuerzas de la oposición que actúan disgregadas, en inferioridad de condiciones, y con muchas dificultades para que se reflejen sus disidencias en términos mediáticos¹⁰.

Nos encontramos entonces ante un complejo dilema. La accountability horizontal tiene su origen en la insuficiencia de la accountability vertical como instrumento de control y de transparencia del Estado, por lo que la primera debería ser lo suficientemente autónoma como para contrarrestar las debilidades de la segunda. Como se ha detectado, esto no es

9 Designados por la Legislatura a propuesta del Ejecutivo en el caso del Tribunal de Cuentas y por el Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura en el del Contador General.

10 El sistema de publicidad oficial es la principal fuente de ingresos de los medios de comunicación, por lo que también está comprometida la independencia de los mismos.

así. Al contrario, se percibe que, así como están estructurados los sistemas de control y rendición de cuentas, hay una tendencia a fortalecer las debilidades en lugar de superarlas.

Se ahondará en los capítulos subsiguientes, en especial en los dedicados a la evaluación de la accountability de la Legislatura por parte de las agencias asignadas, en esta lógica contradictoria y alejada de la necesaria independencia política, funcional y de control que debieran tener las mismas.

Capítulo 5

La accountability de la Legislatura de Río Negro

Los siguientes capítulos enlazarán lo revelado hasta el momento con la acción concreta de accountability de la Legislatura de Río Negro (Capítulo 5) y la evaluación de las rendiciones de cuentas por parte de las agencias asignadas y de balance (Capítulo 6).

En el presente capítulo se comenzará con los mecanismos e instrumentos que utiliza el Poder Legislativo para dar cuenta de su funcionamiento tanto a la sociedad en su conjunto (accountability vertical) como a las agencias estatales especializadas (accountability horizontal). Por supuesto, la segunda variante será la que merezca mayor atención.

Previamente, se hará un breve análisis del contexto político y organizacional de la Legislatura en el período que nos ocupa (2012-2022), con el objetivo central de introducir al debate si el cambio de signo político en el año 2011 significó o promovió modificaciones sustanciales tanto en los mecanismos en sí como en su ejecución.

Se ha debatido profundamente acerca del significado del término accountability, por lo que se planteará éste capítulo asumiendo de antemano que ésta “ connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla” (Oszlak, 2013, p.16), aunque, en el marco de una realidad signada por abusos y desequilibrios de poder, discrecionalidad, y “riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción” (O’Donnell, 2001, p.19), deba asumir otro significado transformándose en una exigencia normativa a la que debe atenerse todo agente público con responsabilidades y competencias funcionales en el Estado. En ese sentido, Oszlak (2013, p.16) interpreta a esa última calificación como “responsabilización”, ya que “se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos)”. En definitiva, se utiliza en esta tesis la conceptualización de Guillermo O’Donnell junto al transfondo de la concepción de Oscar Oszlak.

Es preciso resaltar que se pudieron realizar únicamente entrevistas a informantes clave de la Contaduría General de la Legislatura. A pesar de las solicitudes formales efectuadas a las autoridades no fue posible realizar las entrevistas previstas en el proyecto de investigación. Esa negativa o silencio puede indicarnos implícitamente la respuesta a la primera pregunta inserta en el cuestionario y que versaba acerca de una reflexión inicial respecto a la accountability.

5.1 El contexto político y organizacional en el período 2012-2022

Se requiere, antes de realizar el análisis de los instrumentos de accountability a los que está obligada la Legislatura, hacer un recorrido relativo a las sucesivas gestiones de la Legislatura, su conformación y signo político desde el mandato previo al del gobierno del entonces Frente para la Victoria a la actualidad.

El sentido de acometer ese examen se conecta con los objetivos de identificar si la transición desde un gobierno encabezado por la Unión Cívica Radical (UCR) a uno de signo contrario como lo es el Partido Justicialista (PJ), luego de 28 años ininterrumpidos de administración radical, y cierta hegemonía política del partido de gobierno a la par de situaciones de minoría y debilidad de las fuerzas opositoras, han decantado en mejoras de la calidad de la rendición de cuentas en la Legislatura y en el proceso de designación de los miembros de las agencias asignadas promocionando su independencia política.

La figura que se presenta a continuación destaca que el cambio de gobierno, en el año 2011, transformó el equilibrio de fuerzas políticas en la Legislatura de Río Negro, pasando de una primer minoría en manos del Frente para la Victoria (FPV) (por entonces fuerza opositora a la del gobierno provincial), a mayorías absolutas del FPV y de Juntos Somos Río Negro (JSRN). En la actualidad, el desmembramiento del bloque del Frente de Todos (FdT) y la alianza legislativa de JSRN con el bloque del Frente Renovador (FR) le garantiza a la fuerza oficialista una mayoría calificada de $\frac{2}{3}$ de los miembros del parlamento rionegrino.

PERIODO	Gobernador	Presidente Legislatura	Signo Político	Bloques Legislativos				
2007-2011	Miguel Saiz	Bautista Mendioroz	Concertación para el Desarrollo UCR-PI-MID	CPD 19	PPR 2	FPV 21	ARI 1	
2011-2015	Carlos Soria Alberto Weretilneck	Alberto Weretilneck Carlos Peralta Ariel Rivero Pedro Pesatti	Frente para la Victoria PJ-FG	CPD 13	PPR 1	FPV 30	ARI 1	UxRN 1
2015-2019	Alberto Weretilneck	Pedro Pesatti	Juntos Somos Río Negro	JSRN 26	FPV 17	FREPIR 2	UCR 1	
2019-2023	Arabela Carreras	Alejandro Palmieri	Juntos Somos Río Negro	JSRN 28	FdT 17	JXC 1	UC 1	FR 1
			Actualmente año 2022*	28	9	1	4	4

ARI	Afirmación República Iguallitaria	MPP	Movimiento Patagónico Popular
FPV-FdT	Frente para la Victoria-Frente de Todos	PI	Partido Intransigente
FG	Frente Grande	PJ	Partido Justicialista
FR	Frente Renovador	PPR	Partido Provincial Rionegrino
JSRN	Juntos Somos Río Negro	UC	Unidad Ciudadana
JXC	Juntos por el Cambio	UCR	Unión Cívica Radical
K	Colina	UxRN	Unidos por Río Negro
MID	Movimiento de Integración y Desarrollo		

* Del Bloque Legislativo del Frente de Todos se escindieron 8 Legisladores.

Cuadro 1 Gobierno provincial, signo político e integración de la Legislatura (Enero 2023)
Fuente: Elaboración propia

En lo vinculado a la situación organizacional y los mandatos legislativos, la siguiente figura nos muestra una inédita continuidad en el cargo de Contador General de la Legislatura de Río Negro con un permanencia que alcanzará los doce años en el 2023 y que refleja cierta evaluación positiva de la aptitud técnica de quien ejerce esa posición jerárquica. Lo mismo ocurre con la jefatura del Departamento de Control Patrimonial y de Gestión que se halla ocupada por la misma agente de carrera desde fines el año 2012 cuando se crea la citada área.

PERÍODO	Presidente Legislatura	Signo Político	Secretario Administrativo	Secretario Legislativo	Contador/a General
2007-2011	Bautista Mendioroz	Concertación para el Desarrollo	Noemí Sosa	Ing. Víctor Hugo Medina Lic. Daniel Ayala	Cr. Carlos Alburua
2011-2015	Alberto Weretlineck Carlos Peralta Ariel Rivero Pedro Pesatti	Frente para la Victoria	Cr. Leandro Gómez Oscar Porro	Dr. Luis Ramacciotti Lic. Daniel Ayala	Cra. Carolina Ochoa
2015-2019	Pedro Pesatti	Juntos Somos Río Negro	Oscar Porro	Lic. Daniel Ayala	Cra. Carolina Ochoa
2019-2023	Alejandro Palmieri	Juntos Somos Río Negro	Lic. Emmanuel Tobares	Dr. Ezequiel Cortes Dr. Alejandro Montanari	Cra. Carolina Ochoa

Cuadro 2 Autoridades superiores de la Legislatura de Río Negro
Fuente: Elaboración propia

Por último, se muestran en la figura subsiguiente las configuraciones de la Contaduría General provincial y del Tribunal de Cuentas, recordando que sus miembros difieren en la duración de sus mandatos: el primero cuatro (4) años, mientras que los segundos duran seis (6) años. En el caso de los miembros del Tribunal de Cuentas pueden desarrollar su representación bajo signos políticos distintos en el caso de cambio de fuerza política en el gobierno. Pueden ser redesignados indefinidamente. Ambas agencias se analizarán con mayor detalle en los próximos capítulos.

Al igual que en la Legislatura, es llamativa la continuidad, durante todo el período, del Contador General de la Provincia.

PERÍODO	Contador General	Tribunal de Cuentas			Fiscalía de Investigaciones Administrativas
2007-2011	Cr. Daniel Bossero Cr. Gustavo Picchi	Cr. Carlos Malaspina	Dr. Pedro Casariego	Cr. Daniel Bossero	Dr. Pablo Berraz
2011-2015	Cr. Juan Domingo Kohon	Cra. Erika Acosta	Cr. Juan José Huentelaf	Dr. Mario Sabbatella Dra. M. Dolores Cardell	Dr. Marcelo Porzone
2015-2019	Cr. Juan Domingo Kohon	Cra. Erika Acosta Dra. Natalia Falugi	Lic. Roberto Meschini Cr. Maximiliano Suárez	Dra. M. Dolores Cardell	Dr. Fabián Gatti
2019-2023	Cr. Juan Domingo Kohon (hasta 2023)	Dra. Natalia Falugi (hasta 2024)	Cr. Maximiliano Suárez (hasta 2025)	Dra. M. Dolores Cardell (hasta 2026)	Dr. Fabián Gatti (hasta 2024)

Cuadro 3 Integración Contaduría General y Tribunal de Cuentas en el período 2007-2022
Fuente: Elaboración propia

5.2 Mecanismos e instrumentos de accountability vertical de la Legislatura de Río Negro

Moreno (2015, p.47)¹¹ afirma que “Los enormes cambios producidos en el Siglo XXI en la política y la administración pública han derivado en profundos cambios en la Accountability de los Estados, y en los órganos de control que tienen el mandato en los mismos de acreditar la rendición de cuentas”. La autora presenta ese desafío al visualizar que ya no alcanza el control de cumplimiento de la tradición burocrática, ya que éste es fácilmente evitable a través de la contabilidad creativa o de salvoconductos que permiten cumplir con las normas y procedimientos aún cuando se esté ante una acción cuanto menos dudosa en cuanto a su transparencia. Es evidente que los actos de corrupción no se presentan a la luz del escrutinio social y de la justicia, sino en los recovecos de la oscuridad de ciertos sectores de poder. Por ello, aconseja la citada autora que “la accountability se ve favorecida por la inclusión de metodologías relacionadas al control por desempeño, más que por las de control de cumplimiento tradicional” (Moreno, 2015, p.50).

En igual sentido, Oscar Oszlak (2003) refleja que la accountability no es un proceso lineal, uncausal y unidireccional, sino que se nutre y habita en la complejidad que implica dar cuentas de la acción estatal como una obligación moral pero también social, política e incluso técnica. Para el autor argentino, la accountability es igual a responsabilización o hacerse responsable de las acciones que realizan los agentes públicos. De esa manera, identifica cinco tipos de responsabilización (legal, burocrática, profesional, política y social) que se enlazan con diversos instrumentos de responsabilización o de control¹².

Se trajo a discusión esta breve introducción porque en este subcapítulo se indagará acerca de los mecanismos e instrumentos concretos de accountability de la Legislatura rionegrina en sus dos variantes (horizontal y vertical), aunque se hará mayor foco en la primera de ellas.

Ese análisis, vale la pena aclarar, se enfocará en aquellas acciones de rendición de cuentas (accountability y su evaluación) que tienen estrecha relación con la gestión administrativa de la Legislatura en el manejo de los recursos públicos y su aplicación en gastos e inversiones. Ello implica que se examinarán con mayor énfasis los mecanismos e instrumentos mediante los cuales se informa a la ciudadanía (accountability vertical) y a las agencias de balance y asignadas (accountability horizontal) acerca de los egresos corrientes

11 La autora reproduce una conceptualización de Guy Peters (2006).

12 Para mayor información acerca de esos instrumentos de control referenciados en el trabajo de Oszlak (2003) se recomienda la lectura de su trabajo en *¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable*

y de capital en la Legislatura rionegrina, sin adentrarnos en los consensos y los conflictos políticos que se producen en el tratamiento legislativo de las iniciativas parlamentarias.

5.2.1 Accountability vertical de la Legislatura

A los fines analíticos se insistió en distinguir entre dos tipos principales de accountability: horizontal y vertical, pero es preciso volver a rescatar que, en realidad, la accountability es una sola práctica en la que confluyen diversos instrumentos que se complementan, se obligan, se interrelacionan.

La accountability vertical implica una relación (desigual) entre el Estado con la ciudadanía. De acuerdo a Patricia Onganía (2010, p.3):

“Existen una diversidad de prácticas, pero claramente muchas de ellas expresan dos cosas: por un lado, consideran que el Estado y el gobierno sean prestatarios provisionales del poder que les hemos dado; y también, que aprendemos no sólo a ejercer (colectivamente, por lo general) ese derecho, sino también a informarnos y reclamar oportunamente acerca de lo que Estado y gobierno hacen o no hacen y a discutir públicamente sobre ello”.

Se distingue aquí que la relación es, o debería ser, de reciprocidad, denotando que, por una parte, el Estado debe “abrirse” al escrutinio ciudadano y dar cuenta de su funcionamiento, y, por otra, que la ciudadanía debe hacerse cargo de habitar esos espacios de interpelación.

Ahondando en ésta variante de accountability, la misma se puede dividir en electoral y social. La primera ligada al sistema político democrático en el que la ciudadanía elige a sus representantes, avalando o reprobando los mandatos en elecciones periódicas. La segunda (social) se desarrolla no electoralmente y a través de expresiones de apoyo o resistencia y de participación de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación). En ambas es útil aclarar que quién ejecuta la accountability vertical es la Legislatura, quedando el control de la misma en manos de la ciudadanía (tomada individual o colectivamente). Es objetivo de esta parte de la tesis aproximarse a la primera faceta (la accountability vertical de la Legislatura), aunque sin evitar el debate alrededor de la segunda (su complejidad y especificidad exceden los alcances de este trabajo).

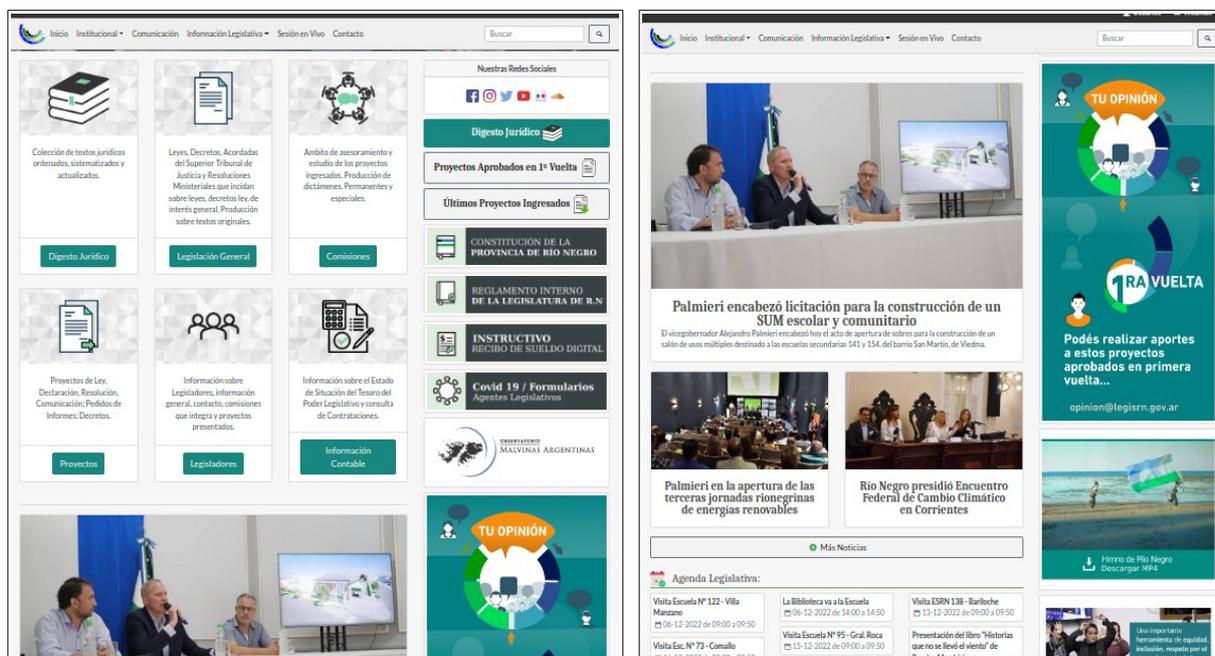
5.2.1.1 Página de internet institucional de la Legislatura

Las páginas de internet, junto a las redes sociales, se han transformado vertiginosamente en el medio de comunicación más importante por su facilidad de uso y la disponibilidad de nuevas tecnologías que posibilitan la circulación de la información de manera sencilla y en tiempo real.

En el caso de las páginas y redes sociales institucionales se debe tener en cuenta no sólo el diseño de la interfaz (visualización gráfica) sino también los pasos a seguir para el acceso a la información de interés. En especial, y en el caso que nos ocupa, importan si hay obstáculos visuales (tamaño del link, color, ubicación en la página, etc.) y si el contenido de la información es sencillo de comprender y es de libre acceso.

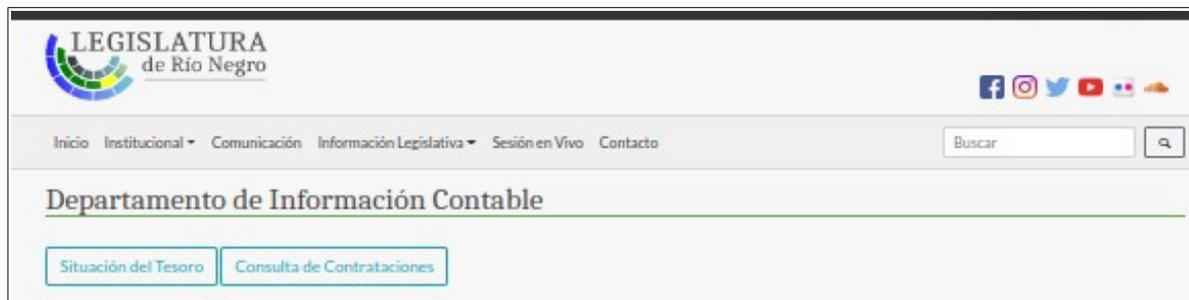
De antemano se puede remarcar que el nombre de la página institucional de la Legislatura de Río Negro (www.legisrn.gov.ar) está abreviado y el dominio proviene del término en inglés government en lugar de .gob por gubernamental. De todas maneras, en los buscadores de internet es fácilmente accesible.

En términos generales, y respecto a la visibilidad de la información referida a dar cuenta de las acciones de la Legislatura, la página cuenta con enlaces a comunicaciones institucionales, a la agenda legislativa, a la información legislativa (incluye un motor de búsqueda completo), y a la información contable, entre otros elementos de información. Se debe hacer mención especial al enlace para opiniones de la ciudadanía acerca de los proyectos legislativos con estado parlamentario.



Fuente: capturas página www.legisrn.gov.ar

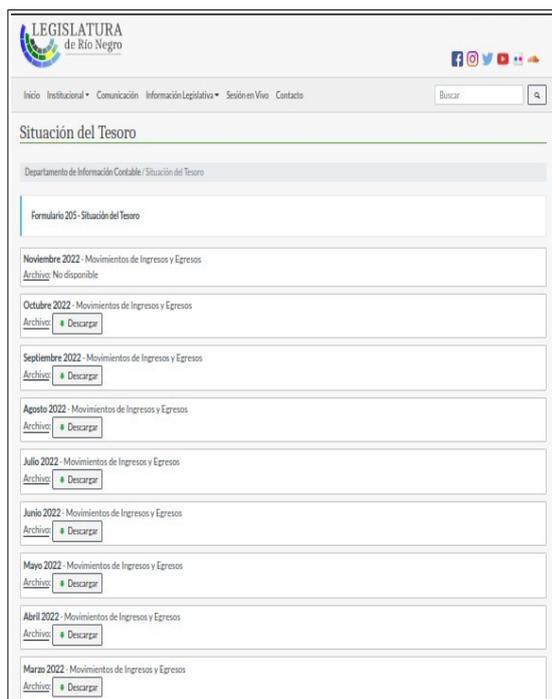
En referencia a la información contable, si bien el enlace está en el cuerpo principal y al principio de la página web, al ingresar se observan apenas dos vínculos (Situación del Tesoro y Consulta de Contrataciones) que por su sencillez gráfica resultan poco llamativos.



Fuente: captura página www.legism.gov.ar

La situación del tesoro o estado de tesorería es un formulario contable de doble entrada que concentra la información contable y financiera mensual de la Legislatura. Distingue los ingresos y gastos así como el saldo de bancos mediante grandes rubros (remuneraciones, recursos propios, recursos por transferencias corrientes, gastos de funcionamiento, etc.). La información está actualizada y es de libre acceso.

Es un instrumento habitual y de amplia utilización tanto en las Contadurías Generales como en el Tribunal de Cuentas porque permite informarse acerca de la disponibilidad de recursos, así como el nivel de gastos mensuales de la organización. Restaría, para otra evaluación que excede a este trabajo, determinar si la ciudadanía tiene los conocimientos básicos para interpretar esta información.



CONTADURIA GENERAL Form. CG 205			
SISTEMA DE TESORERIA			
Estado de Tesorería - ENTIDAD:		PODER LEGISLATIVO	
A - EXISTENCIA: Saldo Anterior al	30/09/2022	124.022.075,91	Saldo al 31/10/2022 128.544.814,59
CAJA		CAJA	0,00
BANCOS	124.022.075,91	BANCOS	128.544.814,59
B - MOVIMIENTOS: Ingresos (Total)		380.112.935,47	Egresos (Total) 375.590.196,79
I - PRESUPUESTARIOS		7.464.952,44	I - Presupuestarios 374.118.796,79
INGRESOS CORRIENTES	0,00	REMUNERACIONES 900001699-FTE10	348.846.634,52
INGRESOS TRIBUTARIOS \$	0,00	OTROS GASTOS - 900001699-FTE10	25.269.889,15
INGRESOS NO TRIBUTARIOS REC. 12916 (1699)	0,00	OTROS GASTOS-REC12911 (2973)	0,00
INGRESOS NO TRIBUTARIOS REC. 12911 (1699)	14.250,24	OTROS GASTOS REC 12911 (1699)	0,00
INGRESOS NO TRIBUTARIOS REC. 12911 (2957)	7.450.672,20	OTROS GASTOS REC 12911 (2957)	1.136,56
INGRESOS NO TRIBUTARIOS REC. 12911 (2973)	0,00	OTROS GASTOS REC 34436 (2973)	1.136,56
RECURSOS DE CAPITAL REC. 12916	0,00	OTROS GASTOS- 900003035-FTE10	0,00
DISM. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,00	OTROS GASTOS REC 34588 (2957)	0,00
FUENTES FINANCIERAS	0,00	OTROS GASTOS REC 34436(2957)	0,00
END. PUB. e INCRE. de Otros PAS a L/P	0,00		
II - NO PRESUPUESTARIOS		372.647.983,03	II - No Presupuestarios 1.471.400,00
MOVIMIENTO DE CUENTAS	0,00	MOVIMIENTO DE CUENTAS	0,00
TRANSFERENCIAS CORRIENTES CTIA.1699	0,00	DEV. POR GTIA. DE CARTERA	0,00
DEV. POR GARANTIA DE CARTERA	368.737.328,73	LEY 3633 900001699-OGA FTE 10	0,00
AFORTES Y CONTRIBUCIONES PREV.	0,00	LEY 3633 900001699-OGA FTE 10	50.000,00
INGRESOS LEY 3633	0,00	LEY 3633 900002957-OGA 11-12911	0,00
OTROS INGRESOS A DISCRIMINAR	0,00	LEY 3633 900001699-OGA 34436	0,00
FONDOS DE TERCEROS A RECAUDAR	0,00	OTROS A DISCRIMINAR	0,00
REMESAS DE ADMINISTRACION CENTRAL	0,00	LEY 3633 900002957-OGA 34436	0,00
REGULAR. MOVIM. COPART. MUNIC.	0,00	FONDOS PERMANENTES	1.369.000,00
DEVOLUCION DE FONDOS 395	0,00	REMESAS DE ADMINISTRACION CENTRAL	0,00
PASE DE FONDOS	0,00	PASE DE FONDOS	0,00
DEVOLUCIONES ANTICIPOS	131.401,81	DEVOLUCION DE FONDOS 395	0,00
FONDOS PERMANENTES	0,00	PAGOS DE ANTICIPOS	52.400,00
DEVOLUCION GANANCIAS 384	0,00	FONDO DE TERCEROS	0,00
REGULARIZACION DE ANTICIPOS DE FONDOS	3.779.252,47	DEVOLUCION GANANCIAS 381	0,00

Por último, la opción de consulta de contrataciones es una exigencia de la Ley 3.186 y el Reglamento de Contrataciones, que promueve la transparencia y la igualdad entre potenciales oferentes. El enlace permite visualizar todos los pasos del procedimiento (llamado a contratación, ofertas presentadas, oferente adjudicado, monto de la contratación, etc.).

Fuente: capturas página www.legisrn.gov.ar

Fuente: capturas página www.legisrn.gov.ar

En cuanto al flujo de intercambio, el área de informática de la Legislatura informó que en el transcurso del año 2022 la página de internet registró 682.000 visitas en total, en tanto que el enlace a información contable tuvo 1430 ingresos de los cuales sólo 120 fueron al link del formulario 205 de estado de tesorería (0,017% del total de visitas o un promedio de 10 ingresos por mes). En esas 120 visualizaciones se incluyen las realizadas por la propia administración de la Legislatura, mientras que el resto de los ingresos a este tipo de información corresponde al link de contrataciones.

5.2.1.2 Redes sociales institucionales de la Legislatura

En referencia a la redes sociales institucionales, la Legislatura cuenta con perfiles en Facebook, Twitter, Instagram, Flickr, y canal de Youtube, cuyos diseños son los típicos de esas redes.

El cuadro presentado a continuación refleja el flujo y la interacción con las distintas redes sociales (me gusta, reproducción, compartidos, etc.). Todas están activas y con publicaciones actualizadas que replican lo que se publica en la página web.

Red Social/Interacción	Seguidores/suscriptores	Visitas/Vistas promedio	Publicaciones	Interacciones promedio
Facebook	11.000	No disponible	+ de 5.000	5
Twitter	5.599	No disponible	4857 tweets	5
Instagram	2.677	No disponible	1221	3
Flickr	14	1,5M	1766 fotos	850
Youtube	1740	60	306 videos	10

Cuadro 4 Redes sociales, seguidores, publicaciones e interacción
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Legislatura

Como se observa el flujo de intercambio es mínimo. Esto puede deberse a que si bien es fuente de los medios de comunicación, estos no interaccionan sino que sólo obtienen información tanto de la página web como de las redes sociales. Otra cuestión es que, por lo general, las redes sociales institucionales no apelan a la polémica o a expresiones de impacto mediático sino a reflejar (cuasi unilateralmente) las acciones realizadas. Una última consideración tiene relación con el interés de la ciudadanía en relacionarse con la Legislatura a través de estas vías: ¿le resulta útil? , ¿los expone?, ¿los beneficia?.

5.2.1.3 Reflejo en los Medios de comunicación

Un tercer vínculo es el de las noticias acerca de la Legislatura publicadas en distintos medios de comunicación. Para graficar este punto, se realizó una búsqueda, en medios gráficos con portal digital, referida a temas exclusivamente relacionados con la gestión administrativa y la relación con las agencias asignadas y de balance (presupuesto, cuenta de inversión, rendiciones de cuentas, etc.).

De antemano se puede resaltar que mayoritariamente las noticias referidas a la Legislatura giran alrededor de la gestión legislativa (sesiones y leyes aprobadas) y de los movimientos políticos (nuevos Legisladores, bloques legislativos, etc.). Con escasas

excepciones, las publicaciones son redactadas en base a las publicaciones de la Legislatura en la página web y en redes sociales.

No se encontraron publicaciones en las que la Legislatura rinda cuentas a la sociedad acerca del uso de los recursos públicos de que dispone, ni notas periodísticas en las que organizaciones sociales o de la sociedad civil o individuos le exijan explicaciones al legislativo. Una excepción a lo anterior la representan las acciones de protesta social, políticas y sindicales, mediante las cuales una parte de la sociedad se manifiesta en favor o en contra de determinadas Leyes.

Si se hallaron publicaciones¹³, en el año 2014, referidas a diversos fallos del Tribunal de Cuentas en los que se desapruban parcialmente las rendiciones de cuentas de la Legislatura y se promueven juicios de cuentas por la falta de rendición de los denominados gastos reservados (se ahondará en esta faceta en el capítulo correspondiente al control de la accountability por parte del Tribunal de Cuentas). En igual año, hubo una situación de violencia en el hall de la Legislatura entre el entonces Presidente del Tribunal y una Legisladora del oficialismo.

En síntesis, los medios de comunicación reflejan lo que ocurre en torno a la labor legislativa y, eventualmente, a hechos que escapan a la normalidad del Legislativo como los que se mencionan en el párrafo anterior.

5.2.1.4 Asuntos particulares e iniciativas populares

La cuarta vía que se estudia en este ítem está centrada en la posibilidad que tiene la ciudadanía de opinar y proponer modificaciones a los diversos proyectos de ley, así como a oponerse o respaldar dichas iniciativas.

Los asuntos particulares exponen consideraciones de la ciudadanía a los diversos proyectos legislativos. En el período estudiado se encontraron en el buscador de proyectos legislativos (clase y tipo: asuntos particulares)¹⁴ un total de 555 iniciativas o asuntos entrados, de los cuales ninguno hace referencia directa o indirecta al funcionamiento organizacional de la Legislatura.

Lo mismo ocurre con las iniciativas populares (9 iniciativas entre 2012-2022), ya que ninguna de ellas versa sobre el Poder Legislativo de Río Negro. No hubieron en el período considerado referéndum, consultas ni revocatorias populares.

13 Ver, por ejemplo, la publicación del 28/08/2014 en el Diario Río Negro https://www.rionegro.com.ar/gastos-reservados-ponen-la-lupa-sobre-weretilneck-y-promueven-juicio-JVRN_4036493/

14 Búsqueda realizada en <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/proyectos>

5.2.1.5 Movimientos sociales y políticos

La última vía (de accountability social) que se desarrolla es la que se expresa a través de movilizaciones y acciones de rechazo o apoyo a determinadas iniciativas parlamentarias que se incorporan a la agenda política del gobierno provincial o de la propia Legislatura. Esta es una vía directa de la ciudadanía organizada para presionar al gobierno del Estado para que favorezca o dé marcha atrás con medidas que afectan sus intereses sectoriales. En ese sentido, es un acto efectivo de presión ya que cuenta, por lo general, con efectos mediáticos que impactan en la opinión pública.

Como se sospecha, este tipo de accountability vertical interesa en este trabajo en la medida de que lo que se apoya o rechaza está enlazado con la accountability de la Legislatura. No se encontraron registros periodísticos en los que se interpele socialmente a la Legislatura en su función administrativa, pero sí en la entrevista a la Jefa de Departamento de Control y Gestión se hizo mención a la presión del sindicato de empleados legislativos (Asociación del Personal Legislativo APEL) en el ámbito paritario: “los representantes del sindicato siempre recriminan el no contar con información presupuestaria y financiera de la Legislatura, por lo que la negociación se hace con datos parciales y con una ventaja de la patronal”.

5.2.1.6 Elecciones y voluntad popular

En un régimen democrático, como el que contextualiza esta tesis, las elecciones periódicas, libres y justas de los espacios de poder institucional representan la máxima expresión de la accountability vertical electoral. “El poder emana del Pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos del referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares ” expresa el Artículo 2° de la CPRN. Tenemos aquí una herramienta de la soberanía popular y de respaldo u oposición a las políticas de gobierno.

La cuestión a resolver gira alrededor de la pregunta: ¿Hasta qué punto es posible delimitar las causas de los resultados electorales?. La respuesta elemental es que es al menos arriesgado ser categóricos. Esto ocurre porque los procesos de gobierno y los electorales están entrecruzados por un importante número de razones y sinrazones, es decir por causas que tienen cierta lógica (desgaste del partido de gobierno, casos de corrupción, crisis fiscales recurrentes, rechazo o desconocimiento de las candidaturas, por nombrar algunas) y otras que escapan al análisis racional (rumores, prejuicios, sesgos informativos).

Lo que sí es posible detectar es una marcada continuidad de los signos políticos de gobierno¹⁵, con lo que se percibe la construcción de proyectos de poder hegemónicos, acompañados por una ciudadanía relativamente conservadora en sus preferencias políticas y electorales.

En síntesis, la accountability vertical electoral en el lapso 2012-2022, parece indicar una evaluación mayoritariamente positiva, relativizada por las consideraciones previas, a la gestión de gobierno y de la Legislatura rionegrina. Esas observaciones son, justamente, las que sugieren cierto cuidado cuando se evalúa la potencia de la accountability vertical, por lo que serán desarrolladas con más amplitud en el siguiente punto.

5.2.2 Las limitaciones de la accountability vertical

El sentido común habilita a pensar en la importancia de la accountability vertical (sobre todo la social) en los procesos de gobierno y su transparencia. O'Donnell (2001, p. 21), por ejemplo, reflexiona acerca de esto y ensalza la potencia que tiene “una sociedad alerta y razonablemente bien organizada, y medios que no se inhiben de señalar casos de transgresión y corrupción, proporcionan información crucial, apoyos, e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las agencias de accountability horizontal pueden tener que emprender contra poderosos transgresores o corruptos”.

Es evidente que la accountability vertical electoral se activa fuertemente en los escenarios electorales y, por lo tanto, se encuentra acotada e influida por las posibilidades que tiene la oposición político-electoral de poner en agenda determinados problemas y que esa agenda sea, a su vez, reproducida por los medios de comunicación. Como instancia final resta evaluar el impacto electoral de esa problematización.

Nuevamente referenciándonos en Guillermo O'Donnell, quien a su vez retoma desarrollos de Smulovitz y Peruzzotti, el autor advierte acerca de las limitaciones y deficiencias de la variante electoral y resalta que “Existen numerosas acciones, individuales y colectivas, que ocurren en la sociedad en cualquier momento entre elecciones. Parte de estas acciones está dirigida a reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos, también nacionales o subnacionales.” (O'Donnell, 2001, p.21).

El problema es que ese ideal lejos está de la realidad actual. La participación y compromiso ciudadano con lo público es una acción de dobles incentivos: por un lado los

15 El radicalismo y aliados gobernó Río Negro durante 28 años continuados, desde 1983 al 2011, mientras el actual partido de gobierno (inicialmente Frente para la Victoria) ya lleva 11 años consecutivos y con grandes posibilidades de continuidad por, al menos, 4 años más a partir de diciembre de 2023.

del Estado que abre (o no) sus puertas al escrutinio social y que alimenta herramientas para ello, y, por el otro, de la propia ciudadanía que con esas “puertas abiertas del Estado” debe proponerse entrar por las mismas (para lo cual también necesita de una actitud estatal proclive a esos objetivos). A juzgar por la escasa interacción entre la Legislatura y la ciudadanía en el marco de la evaluación social de la función administrativa de la primera, es poco lo que se puede resaltar acerca del desarrollo de este mecanismo de accountability preconcebido como fundamental en los regímenes democráticos. Es útil preguntarse si la información brindada en las rendiciones de cuentas y las herramientas utilizadas así como el alcance de su difusión son suficientes para garantizar un efectivo control social. Se volverá a esta incógnita en los capítulos finales de esta tesis.

5.2.3 Utilidad y aplicabilidad de la Ley provincial de información pública.

Un tema no menor tiene relación con la difusión de los resultados y las acciones administrativas del Estado. Las dificultades para acceder a la información pública motorizaron, en los albores del retorno a la democracia en nuestro país, la creación de normativas que obliguen a los diferentes estamentos estatales a brindar la información que requiera la ciudadanía.

En Río Negro, la Ley N°1829 (de junio de 1984) establece en su artículo 1° que “Los poderes públicos del Estado, sin perjuicio de la información pública que producen por propia iniciativa, brindarán toda aquella que se les requiera,...”. Para hacerla efectiva, el artículo 2° garantiza el libre acceso a cualquier persona física o jurídica sin necesidad de invocar las razones que la motivan.

De las entrevistas realizadas a las autoridades de la Legislatura se reconoció unánimemente la importancia de la transparencia en la gestión estatal, aunque no hubo solicitudes de información pública por parte de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil (al menos en el período investigado).

Considerando que en la Legislatura provincial el mayor porcentaje del gasto se realiza en personal (un 95% del gasto total se destina a ese ítem), merece mención especial la ausencia de información referida a la nómina de personal con sus respectivas remuneraciones como ocurre en el Poder Legislativo nacional. Esta es una característica que comparte con la gran mayoría de los legislativos provinciales.

APPELLIDO	NOMBRE	LEGAJO	ESCALAFON	ESTRUCTURA DE DESEMPEÑO	CONVENIO
ABAD	LUCAS EZEQUIEL	800747	A-7-T	DIR. GRAL. DE INFORMATICA Y SISTEMAS (SE ADM)	PLANTA TEMPORARIA
ABAD	RAMIRO	306036	A-7-P	DIR. COMISIONES (DG PARL)	PLANTA PERMANENTE

Captura de pantalla de Nomina de personal Cámara de Diputados de la Nación
Fuente: Extraída de www.hcdn.gob.ar

5.3 Mecanismos e instrumentos de accountability horizontal de la Legislatura de Río Negro

Se mencionó en los títulos anteriores que la accountability horizontal y vertical son complementarias y abrevan en la misma fuente de la búsqueda de transparencia en la acción de los agentes públicos. Es decir, la accountability vertical puede motorizar la accountability horizontal y ser soporte social de ella, o, viceversa, la horizontal puede “reclamar” de la ciudadanía un mayor compromiso y respaldo a sus acciones. También es imperioso recordar que la accountability horizontal surge como consecuencia de las limitaciones que detenta y que se ha relegado alrededor de la accountability vertical.

Hecha esa introducción, se aborda en los siguientes puntos los mecanismos e instrumentos que utiliza la Legislatura para rendir cuentas de sus acciones ante las agencias asignadas y de balance.

5.3.1 Accountability horizontal de balance

Se recuerda que esta variante es aquella en la que la Legislatura rinde cuentas ante los otros Poderes del Estado, con los cuales sostiene una relación compleja y de contrapesos institucionales que se ve relativizada si el partido de gobierno tiene visos de hegemonía política y la oposición política y/o social no tiene las suficientes fortalezas como para interpelar esa preponderancia.

Esto último, sumado a la división y equilibrio de poderes, condiciona notablemente el control mutuo, ya que difícilmente el Poder Ejecutivo, e incluso el Judicial, exija a la Legislatura más allá de lo políticamente conveniente en términos de fortalecimiento del propio poder. En otras palabras, es poco probable que un hecho o acción de cualquiera de los poderes sea juzgado por otro u otros, excepto en aquellos casos de flagrante violación del marco legal.

Las herramientas concretas mediante las cuales la Legislatura rinde cuentas a otros poderes (fundamentalmente al Ejecutivo) están ligadas al control financiero y presupuestario, más que a la evaluación del desempeño o de los resultados. Se distinguen a continuación sintéticamente esos instrumentos, detectando las diferencias entre lo procedimental y aquellos elementos con los que se realiza algún tipo de evaluación de resultados. Muchas de ellas son o tienen una relación indirecta pero cercana a la accountability y son esencialmente no vinculantes, es decir que si existieran diferencias o errores los mismos se subsanan para continuar con el procedimiento.

5.3.1.1 Accountability horizontal de balance ante el Poder Ejecutivo

Se desarrolla en esta parte una descripción de los vínculos entre la Legislatura y el Poder ejecutivo en el marco de la accountability y la rendición de cuentas.

5.3.1.1.1 Presupuesto: elaboración, gestión y control

Anualmente la Legislatura confecciona su propio presupuesto de recursos, gastos e inversiones, el cual es elevado para su integración al del sector público provincial. El proyecto es enviado a la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía. Previamente, esa área establece techos y lineamientos presupuestarios a partir de las proyecciones macroeconómicas provenientes del Presupuesto Nacional.

El presupuesto definitivo del poder legislativo surge de un proceso de negociación técnica (métodos de proyección, estructura programática, etc.) y política, ya que en escenarios de alta variabilidad de precios y de crisis fiscal es dable que se quiera mostrar cierta prudencia en los porcentajes de incremento y de déficit fiscal.

En las entrevistas realizadas a las responsables de la elaboración del presupuesto legislativo (Contaduría General, Dirección de administración y Área de control patrimonial y de gestión) surgió, por ejemplo, que para el ejercicio 2023 la previsión inicial estipulaba un incremento interanual del 150% respecto a la ejecución proyectada del año 2022. Esa estimación finalmente se disminuyó a un 80% de aumento para el año 2023. Esto trasunta cierto control e injerencia por parte del poder ejecutivo sobre el legislativo, en particular cuando las previsiones difieren fuertemente.

Posteriormente, y durante la ejecución del presupuesto, los errores de previsión presupuestaria (algunos de la propia Legislatura, aunque mayoritariamente provenientes de los expresado en los párrafos iniciales) deben ser subsanados mediante modificaciones presupuestarias que son aprobadas mediante Decreto del poder ejecutivo. Esas modificaciones pueden ser por traslado de recursos entre partidas presupuestarias o por

incrementos del presupuesto que se producen, principalmente, en los últimos meses del año. Este proceso también está sujeto a la negociación entre el ejecutivo y el legislativo.

Mención especial merecen las metas del presupuesto. Aún considerando las dificultades de mensurar la acción legislativa en sí, ya que depende de la actitud y aptitud de los y las Legisladoras en la función pública y parlamentaria, el Presupuesto incorpora un formulario en el que se detallan las metas físicas para el siguiente año. La cuestión está en que con posterioridad y durante la ejecución del presupuesto no hay mecanismos de seguimiento y evaluación referidos al cumplimiento de esas metas.

Todo lo anterior permite concluir que, si bien el presupuesto es una herramienta de administración importante y fija límites concretos en cuanto al gasto y la inversión, la dinámica fiscal impone (sobre todo en contextos volátiles como el actual) continuas modificaciones presupuestarias que alteran sustancialmente el presupuesto original. Ello conlleva también a la imposibilidad de utilizarlo como indicio de las políticas públicas que favorecerá el gobierno provincial.

Un elemento final y significativo es que tanto el Presupuesto General como las sucesivas modificaciones presupuestarias deben ser informadas a la ciudadanía a través del Boletín Oficial de nuestra provincia.

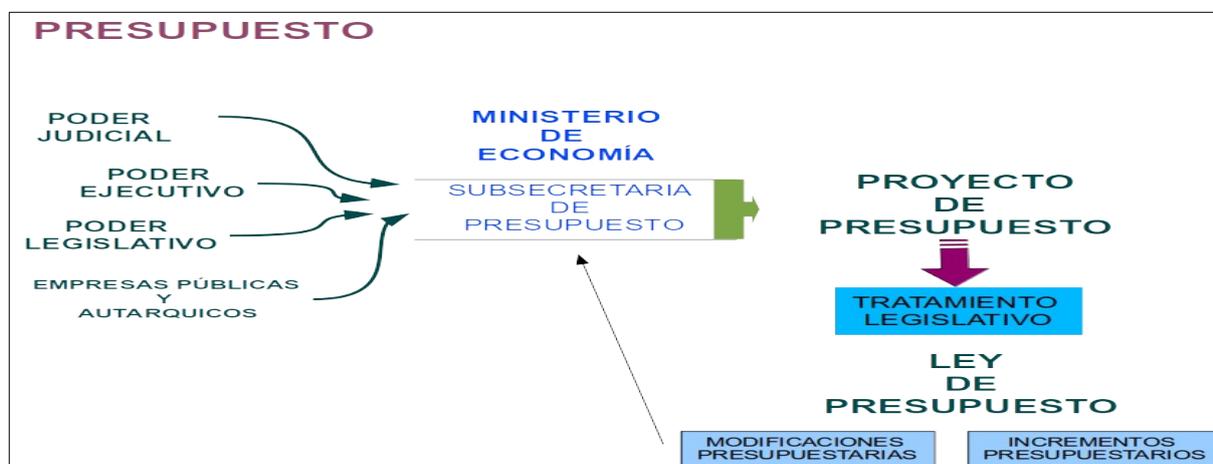


Figura 8 Proceso presupuestario
Fuente: Elaboración propia

5.3.1.1.2. Planificación financiera y cupos financieros y presupuestarios

Otra herramienta es la planificación financiera del presupuesto. La misma es presentada trimestralmente ante la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía y consiste en previsiones mensuales (informadas por trimestre) de gastos e inversiones en las partidas principales (bienes de consumo, servicios, bienes de uso y transferencias). Las partidas para gastos de personal no están sujetas a esta planificación.

Al igual que con el presupuesto, la situación macroeconómica (en especial la inflación) afecta fuertemente a la planificación financiera y obliga a realizar constantes modificaciones a la misma (ampliación de los cupos financieros y presupuestarios).

Este también es un mecanismo de control del ejecutivo sobre el legislativo por cuanto impone a este último restricciones en los grados de libertad con que cuenta para administrar su presupuesto. También expone y evalúa, de cierta forma, el desempeño financiero de la Legislatura. Mensualmente (mes devengado) la planificación financiera aplica los límites establecidos y si surgen diferencias con la ejecución de debe solicitar, a la Secretaría de Hacienda, la ampliación de los cupos financieros.

5.3.1.1.3. Solicitudes de anticipadas para gastos de funcionamiento y de personal

Este tercer mecanismo se utiliza para la solicitud mensual de recursos del Tesoro Provincial para afrontar los gastos de funcionamiento y transmitir información contable y financiera desde la Legislatura a la Contaduría General de Río Negro y a la Tesorería General. Es acompañada por reportes de recursos por rubro y de gastos netos de reasignaciones y del formulario 207 de Solicitud de Transferencia de Fondos.

Su función es controlar la consistencia entre el gasto, los créditos presupuestarios y la disponibilidad de Tesorería General para lo cual se informa cuáles han sido los recursos propios recaudados y cuáles los gastos en funcionamiento y en personal a mes vencido o devengado.

5.3.1.1.4 Cuenta de Inversión

“La cuenta de inversión o cuenta general del ejercicio es el instrumento constitucional básico que permite al Poder Ejecutivo cumplir con su obligación de rendir cuenta de su accionar y al Poder Legislativo ejercer su atribución de control político y formal de la gestión hacendal” (Pesado, 2019, p.6). Es la herramienta más importante de accountability horizontal de balance (y también de agencia asignada) y consiste en un conjunto de reportes y formularios que elabora la Contaduría General de la Legislatura y rubrica el Presidente. En ella se reflejan sintéticamente el desempeño de la Legislatura en cuanto al destino de los recursos y los gastos e inversiones en el año calendario. También incorpora información acerca de la política de recursos humanos y su composición, así como la evolución del patrimonio y de la deuda. El anexo III (p.114) describe los formularios que debe contener el informe final.

Es elevada a la Contaduría General de la provincia, que, a su vez, aglutina las rendiciones de cuenta de inversión de los tres poderes del Estado y confecciona así la

Cuenta de Inversión del sector público de Río Negro. De haber errores salvables, la Contaduría requiere rectificaciones a la Legislatura. El siguiente paso es el Tribunal de Cuentas que puede también requerir mayor información o la rectificación de incongruencias. Este órgano debe dictaminar y devolver el expediente a la Contaduría General.

La cuenta de inversión es, finalmente, remitida a la Legislatura de Río Negro para su consideración. De las entrevistas a las autoridades legislativas se reveló que, en el período considerado, tanto la cuenta de inversión de Legislatura como la provincial fueron aprobadas unánimemente. De hecho, la mayoría de los expedientes se han aprobado tácitamente.

Como se puede verificar, la cuenta de inversión no sólo es una herramienta técnica sino también de evaluación política de la gestión gubernamental ya que su aprobación depende de su tratamiento parlamentario. La ausencia de tratamientos negativos a la misma impiden analizar fácticamente qué ocurre ante ésta situación. La Constitución sólo menciona que el Tribunal de Cuentas debe dictaminar (CPRN) y la Legislatura aprobar o impugnar (CPRN), mientras que la Ley N°3.186 en su artículo 40 expresa que:

Artículo 40 de la Ley N°3.186- La cuenta de inversión que el Gobernador de la Provincia debe presentar anualmente a la Legislatura provincial, según el artículo 181, inciso 12 de la Constitución Provincial , contiene como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración provincial, a la fecha de cierre del ejercicio.
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del tesoro de la administración provincial.
- c) El estado actualizado de la deuda pública.
- d) Los estados contables de la administración provincial.
- e) La gestión financiera consolidada de la administración provincial durante el ejercicio, con los respectivos resultados económicos y financieros.

No hay mención alguna en dichas normativas respecto a qué ocurre en el caso de impugnación por parte de la Legislatura o dictamen negativo del Tribunal de Cuentas, por lo que se presume que las consecuencias del tratamiento son, o pueden ser, políticas y mediáticas. Este “vacío legal” también fue resaltado en la entrevista a la Jefa del Departamento de Control Patrimonial y de Gestión de la Legislatura “sólo han habido algunas solicitudes de rectificación de la información, pero nunca hubieron desaprobaciones de las cuentas de inversión y en caso de que hubiera ocurrido eso no tiene consecuencias” afirmó.

5.3.1.1.5 Estado de Ejecución Presupuestaria de Recursos y Gastos

Una última herramienta que funciona indirectamente como rendición de cuentas es el estado de ejecución presupuestaria de recursos y gastos elaborado mensualmente por la

Contaduría General de la Provincia de Río Negro. Ese informe es elevado a la Legislatura para su consideración, la cual no es vinculante. Sirve como vía de información acerca de la ejecución absoluta y porcentual del presupuesto en las diversas jurisdicciones y en los distintos rubros y partidas del gasto público, permitiendo así analizar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos públicos.

5.3.1.2 La accountability horizontal ante el Poder Judicial

En el orden republicano de gobierno la división de poderes actúa como un engranaje de contrapesos de poder. De esa manera, el Poder Legislativo crea las Leyes y cumple funciones de control político y administrativo, el Poder Ejecutivo ejecuta las Leyes y las políticas públicas, mientras el Poder Judicial garantiza el cumplimiento de la estructura normativa que regula tanto la acción del Estado como la vida en sociedad, y sanciona los incumplimientos.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el Poder Legislativo rinde cuentas ante el Judicial en ocasión de que en el primero (tanto en su condición de institución del Estado como en cabeza de sus responsables administrativos) se comete alguna transgresión legal que lo involucre.

De acuerdo a las entrevistas a los referentes en este trabajo, se mencionaron dos antecedentes que coinciden con el período investigado. “En ambos casos, los procedimientos denunciados ya se realizaban con anterioridad, en gestiones del radicalismo” expresó la jefa del departamento de control patrimonial y de gestión. Se refería a dos causas judiciales: una abierta en julio de 2012 relacionada con los denominados gastos reservados y otra causa iniciada en el 2014 referida al Fondo de la vivienda y turismo social. No se ahondará en el desarrollo de las causas judiciales en sí, aunque en el capítulo referido al Tribunal de Cuentas volveremos al análisis ya que ambas causas tuvieron algún impacto en las actuaciones de ese organismo.

Aún así, es posible resaltar que respecto a la causa de los gastos reservados¹⁶ la misma tuvo un impasse de dos años en los que no se avanzó en ninguna medida, hasta que la Procuradora General en aquel entonces (año 2014) solicitó su reapertura. Posteriormente, y con la reestructuración de esos gastos en la Legislatura, la causa no tuvo más movimientos y fue archivada.

Por otro lado, la causa judicial del fondo de la vivienda y el turismo social¹⁷ estuvo motivada en la malversación de sus recursos por parte de las autoridades del gremio

¹⁶ Los gastos reservados eran emolumentos de suma fija pagados a las autoridades legislativas y a los Legisladores cuya discrecionalidad y excepción de rendición fueron las que dieron lugar a su judicialización.

legislativo y por la ausencia de control de la Comisión Especial Control Rendiciones del Tribunal de Cuentas de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. Finalizó con las condenas a los dirigentes de la Asociación de Empleados Legislativos APEL.

La conclusión principal refuerza lo expresado anteriormente respecto a las dificultades políticas que se interponen entre ambos poderes del Estado y que decantan en habituales archivos o prescripciones de las causas judiciales y/o en la ausencia de sanciones a los responsables políticos de las violaciones al orden normativo.

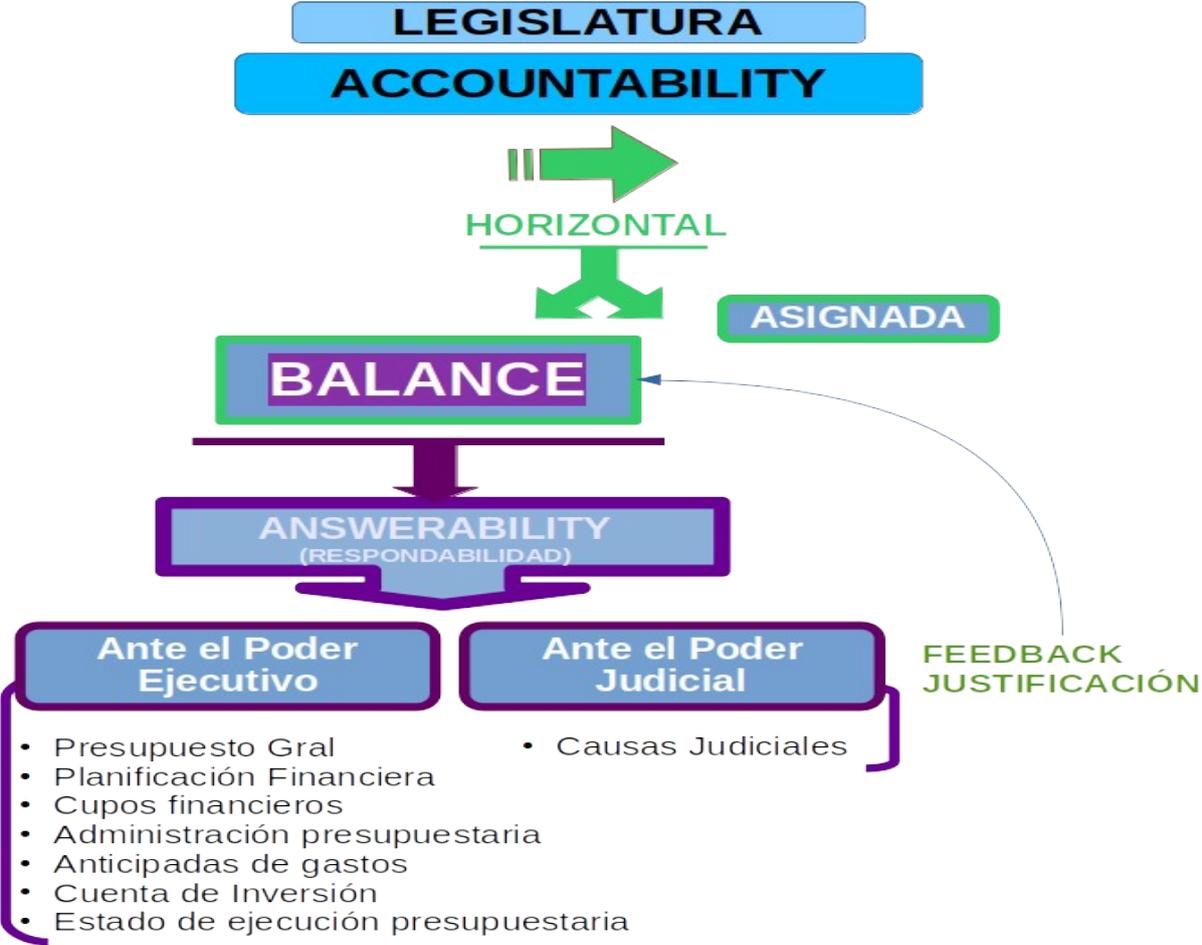


Figura 9 Accountability horizontal de balance
Fuente: Elaboración propia

17 El Fondo de la Vivienda y el Turismo Social fue creado en agosto del año 2010 y es financiado por aportes de la Legislatura, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Hasta el 2014 fue administrado por la Asociación de Empleados Legislativos (APEL) hasta que fue intervenido por la Presidencia de la Legislatura.

5.3.2. Accountability horizontal asignada

Tal cual lo describe Cortés Arbeláez (2014, p.19) la accountability horizontal asignada consiste en una “serie de órganos estatales que, a diferencia de las instituciones de balance, no ejercen un control político reactivo basado en la superposición y posible usurpación de funciones, sino que están dirigidos funcionalmente a vigilar que otros organismos del Estado no traspasen los cauces institucionales que les limitan”. Estamos aquí ante una definición centrada en la contraparte de quien rinde cuentas, es decir enfocada en las agencias que controlan la accountability desarrollada por otro organismo estatal.

Nuestro objetivo, es por el momento, analizar los mecanismos de accountability horizontal desplegados por la Legislatura de Río Negro ante las agencias asignadas (Tribunal de Cuentas y, en menor grado, la Contaduría General Provincial). Por ello, los puntos que siguen girarán alrededor de la descripción de esos mecanismos, para posteriormente centrarnos en las reacciones de la agencias de control.

5.3.2.1. Accountability horizontal asignada ante la Contaduría General

Se ha mencionado que este tipo de accountability si bien no contiene medidas de juicio administrativo (como si ocurre con el Tribunal de Cuentas), es imprescindible por cuanto no sólo obliga a las áreas internas de la Legislatura a cumplir criterios y principios legales, contables y administrativos, sino que también se ejerce un control integral sobre los informes surgidos desde la Legislatura.

Ya se han mencionado y descripto, con anterioridad, la Cuenta de Inversión y las Solicitudes de anticipadas para gastos de funcionamiento y de personal, informes que se catalogaron como de accountability horizontal de balance por cuanto funcionan como mecanismos de intercambio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La centralidad en este capítulo será el análisis del mecanismo de accountability horizontal asignada que elabora la Legislatura y evalúa la Contaduría General de la Provincia de Río Negro.

5.3.2.1.1 Informe o balance trimestral

De estructura similar a la Cuenta de Inversión, aunque más simplificado, el balance trimestral contiene diversos formularios que dan cuenta del flujo de tesorería, de gastos e ingresos, de créditos presupuestarios y de evolución patrimonial. Hasta mediados del año 2019 era mensual y a partir de julio de ese año la Contaduría General dictó la Resolución

Nº131/2019 que amplió el período a tres meses (por lo que se producen cuatro informes por año) y redujo los formularios a presentar.

Si bien tiene carácter informativo, funciona también como herramienta de enlace entre la gestión de la Legislatura y el control interno desarrollado por la Contaduría General. Esto es así porque si existieran diferencias de saldos contables, de tesorería o de registro patrimonial, los mismos son informados a través de un memorándum por la Contaduría General para que la Legislatura realice los arreglos necesarios para resolver esas divergencias. El anexo IV (p.115) grafica las respuestas de la Contaduría General a ese Balance (Memorandum o informe de análisis).

La información que proviene de estos informes se condensa anualmente en la Cuenta de Inversión de la Legislatura.

5.3.2.1.2 Cuenta de Inversión

Como ya se describió, la Legislatura de Río Negro elabora su cuenta de inversión a principios del año siguiente a la ejecución. El Anexo III describe los informes, formularios y documentos que la integran. Se eleva a la Contaduría General, ésta lo analiza y requiere, de ser necesario, la corrección documental o el agregado de faltantes. Completada esa requisitoria, la Contaduría General de Río Negro compone la Cuenta de Inversión de todo el sector público provincial. Luego del dictamen del Tribunal de Cuentas, es remitido a la Legislatura de Río Negro para su consideración.

5.3.2.2 Accountability horizontal asignada ante el Tribunal de Cuentas

Es la principal vía de accountability horizontal asignada porque el control externo que realiza el Tribunal de Cuentas y la rendición que realiza la Legislatura contemplan los tres elementos fundamentales de la accountability. Por un lado, la *answerability* (responsabilidad) ya que la Legislatura informa y, eventualmente, justifica su gestión administrativa a través de la rendición de cuentas mensual, y, por el otro, está sujeta al *enforcement* o la sanción de los desvíos o su corrección (juicios de responsabilidad y de cuentas).

5.3.2.2.1 Rendición mensual de cuentas

Reglamentada mediante la Resolución "T" Nº 002/2009 – Reglamento de Rendiciones de Cuentas, la Legislatura de Río Negro debe remitir mensualmente al Tribunal de Cuentas la rendición de cuentas referida a todos aquellos recursos y gastos que realice en ese período. La rendición contiene una extensa lista de documentos legales e informes:

formularios de estado de tesorería, situación del tesoro, solicitud de transferencia de fondos, evolución patrimonial, entre otros, modificaciones presupuestarias, reportes de gastos netos de reapropiaciones, detalles de notas de tesorería y recursos por rubro. El Anexo V nos muestra los contenidos obligatorios de la rendición.

La rendición de cuentas es tratada y analizada por la Dirección de Rendición de Cuentas, que además realiza una posterior solicitud de un muestreo intencional de expedientes de la Legislatura. Con la rendición de cuentas mensual mas el muestreo de expedientes, esa dirección realiza requerimientos preliminares que contienen recomendaciones, obligaciones de rectificación de los informes y/o de los expedientes ante omisiones o errores salvables.

Por lo general se produce un fluido intercambio de requerimientos preliminares y descargos o respuestas por parte de la Legislatura. De acuerdo a las entrevistas con las funcionarias de la Contaduría General de la Legislatura y del Tribunal de Cuentas “por lo general, los requerimientos giran alrededor de incorrecciones formales como la falta de firma o sello de los funcionarios intervinientes o de dictamen legal. Raramente se requiere encasillar correctamente el trámite administrativo (licitación pública o privada, concurso de precios o compra directa) o completar información acerca de los extractos bancarios u otros documentos respaldatorios”.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas dicta Resolución aprobando parcial o totalmente la Rendición de Cuentas. Se describirá ese proceso en el capítulo 6 referido a las acciones de control de esa agencia asignada¹⁸.

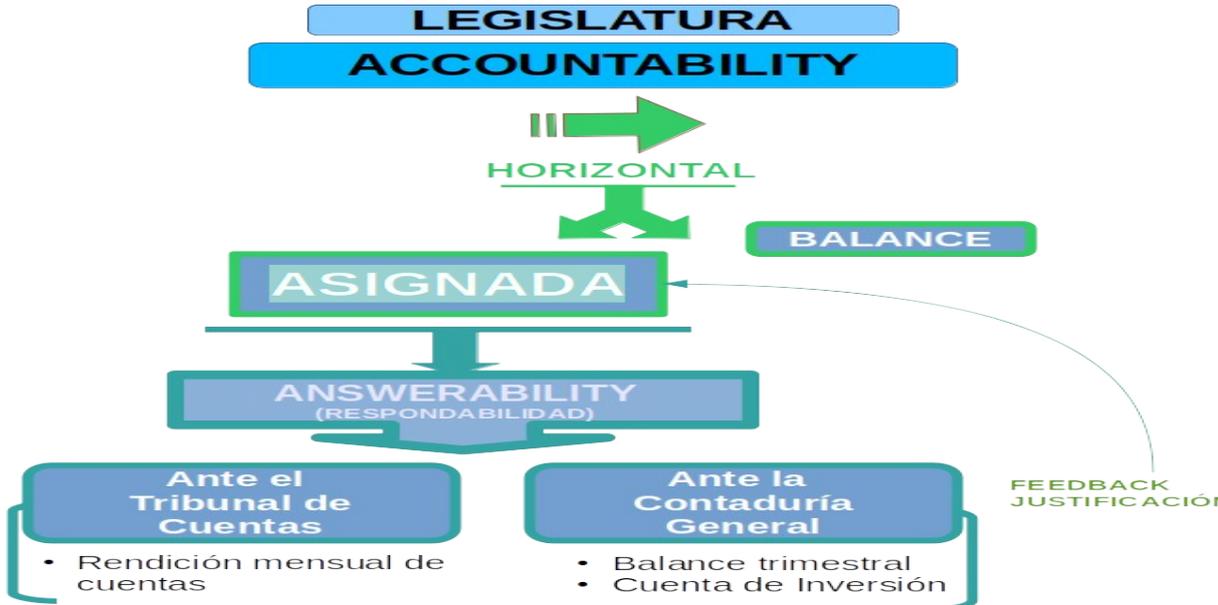


Figura 10 Accountability horizontal asignada
Fuente: Elaboración propia

18 Ver Anexos V y VI en las páginas 116 a 122 de la presente tesis.

5.4 Algunas conclusiones preliminares

Se dedicó éste capítulo a la accountability horizontal que desarrolla la Legislatura de Río Negro en el marco de las determinaciones emanadas del marco normativo que encauza y regula su funcionamiento administrativo y determina los mecanismos de control de esa acción.

A lo largo del análisis del procedimiento, de las respuestas formales de los órganos de control (sobre las que se volverá en los siguientes capítulos) y de las entrevistas a las autoridades en la materia del Poder Legislativo, se visualiza una importante reducción de los requerimientos de rectificación de vicios formales. También se percibe una disminución importante del tiempo de análisis que realizan tanto la Contaduría General como el Tribunal de Cuentas. Se debe resaltar, en este sentido, que al inicio del período considerado en este trabajo (año 2012), el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, estaba dando tratamiento a los expedientes de los años 2009 y 2010, con la consecuente dificultad de cumplimentar los requerimientos, porque quienes habían dictado los actos administrativos y desarrollado los trámites del expediente ya no formaban parte de la función administrativa en la Legislatura.

En la actualidad, el análisis documental y de procedimiento realizado por los órganos de control tiene un natural retraso bimestral o trimestral, lo cual facilita la rectificación o la incorporación de las formalidades faltantes a partir de la intervención de quienes iniciaron y desarrollaron el respectivo trámite administrativo.

Otra conclusión preliminar está relacionada con el hecho de que en el período de análisis (2012-2022) tanto el marco normativo como el procedimiento de control interno y externo no sufrieron grandes modificaciones. Por lo tanto, la accountability horizontal realizada por la Legislatura continua estando ligada a la faz procedimental y burocrática de la rendición de cuentas, sin exigencias relacionadas al análisis y evaluación de los resultados de la acción administrativa.

Una tercera variante está relacionada con lo anterior. En igual período, la Legislatura de Río Negro no ha incorporado o creado instrumentos de evaluación de resultados ni mecanismos de difusión de su funcionamiento económico y financiero (más allá de la publicación mensual del Formulario 205 de Estado de Tesorería).

Por último, merece destacarse que en realidad las características innatas de la accountability horizontal tienen un sesgo hacia el control procedimental y burocrático, y, por lo tanto, está enfocada en la accountability horizontal asignada. Por ello, es posible presumir que más que una real accountability estamos ante procedimientos burocráticos de rendición de cuentas y de control.

Resta, por último, agregar que la accountability legislativa presenta una marcada ausencia de difusión pública de sus resultados. La única expresión es la publicación en la página oficial de internet del formulario 205 de Estado de Tesorería, al cual, debemos recordar, acceden un número ínfimo de usuarios.

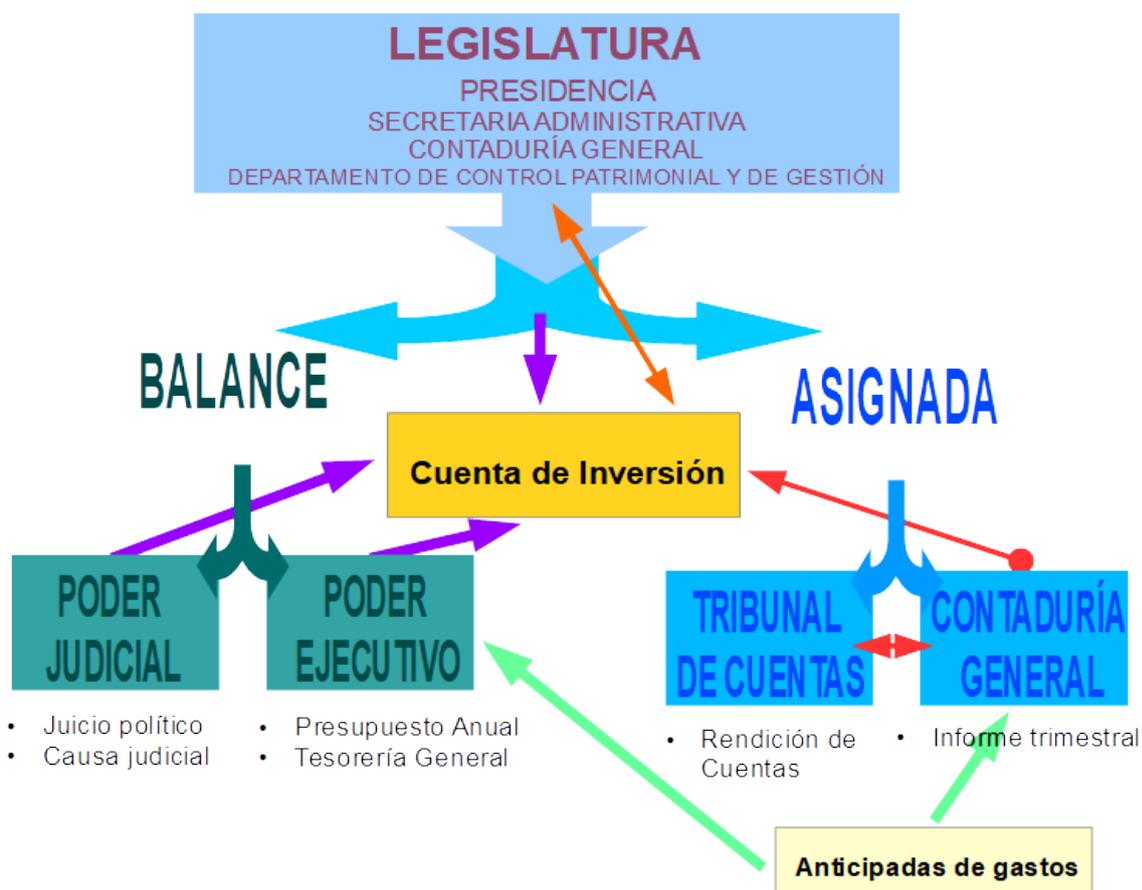


Figura 11 Accountability horizontal de la Legislatura
Fuente: elaboración propia

Capítulo 6

El control de la accountability de la Legislatura de Río Negro por parte de las agencias asignadas y de balance

Se ha abordado hasta este punto el concepto de accountability horizontal enfocando el análisis en los procesos de rendición de cuentas que realiza la Legislatura de Río Negro ante las agencias asignadas (Contaduría General y Tribunal de Cuentas) y de balance. En términos conceptuales y teóricos el capítulo anterior se concentró en la answerability o responsabilidad de la accountability, lo que significa analizar cómo y a quiénes informa la Legislatura acerca de su accionar en materia de ingresos y gastos. La siguiente etapa, que es la que se abrirá en este capítulo, se trata de la evaluación de lo que hacen quienes reciben y procesan esa información. Esta puede motorizar dos opciones: una de retroalimentación con la Legislatura (justificación) y otra ligada a la penalización o sanción de los desvíos (enforcement) (Schedler, 1999).

Se establecía también, en el anterior capítulo, que el cambio de signo político del gobierno, a fines del año 2011, no había significado grandes cambios en el procedimiento de accountability de la Legislatura ni, como veremos, en el control que sobre la misma realizan las agencias asignadas y de balance. Quizás la diferencia esté más en lo político que en lo procedimental, ya que los mecanismos que transparentan la acción estatal son cada vez más demandados por una ciudadanía que los exige y una democracia que los necesita más que nunca. También es procedente adelantar que otro elemento que ha mejorado es el lapso de tiempo en el que las agencias asignadas evalúan y deciden acerca de la rendición de cuentas.

En este capítulo se desarrollará la acción de control que realizan las mencionadas agencias asignadas y de balance respecto a los instrumentos de accountability horizontal que presenta, ante ellas, la Legislatura de Río Negro. Antes, es necesario aclarar que, al igual que con las autoridades de la Legislatura, las referencias de la Contaduría General de Río Negro no respondieron a la solicitud de entrevistas (con la parcial excepción de la Subdirectora de Cuenta de Inversión).

6.1 El Control de la Contaduría General

Se ha mencionado que, en la búsqueda de cumplir con el control financiero y contable de los órganos del Estado y de la administración pública, se desarrollan diversas acciones administrativas y de control interno. También se resaltaba que cada jurisdicción debe contar con una Contaduría General que alinee la función administrativa con lo

establecido en la Ley de administración financiera y control interno y en la Ley de procedimiento administrativo. Es importante recordar que la Contaduría General es un órgano constitucional de control interno cuyo impacto es mayor en el Poder Ejecutivo, ya que su injerencia en el Poder Legislativo es indirecta.

Es decir, conviven una Contaduría General de la Provincia de Río Negro, que es órgano rector del sistema y órgano ejecutor para el Poder Ejecutivo, con sendas Contadurías Generales para los otros dos poderes del Estado. Este capítulo se enfocará en las acciones de regulación y control que realiza la Contaduría General de Río Negro sobre la información surgida de los procesos de accountability que realiza la Legislatura ante ella.

En el capítulo anterior se describió que los principales instrumentos que elabora la Legislatura para ser presentados ante la Contaduría General son la Cuenta de Inversión y el Informe o Balance Trimestral. También se reflejó que desde el año 2017 éste último pasó de ser mensual a trimestral y se simplificó a una cantidad menor de reportes y formularios.

Se da una particularidad respecto al carácter de la Contaduría General ya que funge como agencia asignada en lo que respecta a la información contable y financiera, y, a su vez, como agencia de balance en relación a la evaluación de las necesidades de transferencias de recursos desde la Tesorería General. De esa manera, la Cuenta de Inversión o la rendición trimestral son un instrumentos de accountability horizontal asignada que son complementados por otros de accountability horizontal de balance como las solicitudes de anticipadas para gastos de funcionamiento y en personal.

En el lapso de tiempo considerado hay una regularidad novedosa: el Contador General Juan Domingo Kohon fue designado a principios de 2012 y aún permanece en el cargo. Kohon fue un histórico colaborador del fallecido Gobernador Carlos Soria y del Partido Justicialista (del que fue, en numerosas ocasiones, responsable financiero de campaña). Antes de recaer en ese cargo se había especulado con la posibilidad de que fuera Ministro de Hacienda.

Si bien se han realizado algunos esfuerzos por trascender y superar la visión de la gestión burocrática enfocada en el cumplimiento sistemático de las reglas administrativas y legales, la Contaduría General no ha logrado hasta el momento modernizar y complementar el control interno. Según el propio Kohon (2014) esta concepción de control interno rígida, normativista y generalmente externa a la organización fue evolucionando hasta alcanzar el concepto expuesto en el informe COSO¹⁹.

19 El informe COSO es una publicación editada en los Estados Unidos en 1992, tras un largo período de discusión de más de cinco años, y realizada por un grupo de trabajo denominado Comité of Sponsoring Organizations of the Treadway Comisión (COSO) 6 cuyos participantes fueron la American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), American Accounting Association (AAA), The Institute of Internal Auditors (IIA), Institute of Management Accountants (IMA) y el Financial Executives Institute (FAI);

“En definitiva, el concepto de control ha evolucionado en este último tiempo, ya que no solo se limita a la simple detección de errores y la medición de los desvíos sino que aparece como una herramienta capaz de redireccionar las acciones dentro de la administración estatal, la cual no se basa solamente en el estricto cumplimiento de las normas y procedimientos, sino que incorpora estándares de eficacia, eficiencia y productividad en su funcionamiento (Fernández, 2012).” (Sánchez, 2022, p.6).

El análisis que se ha realizado hasta el momento nos permite evaluar esas afirmaciones como un ideal que dista de la realidad efectiva y de cómo se desarrolla el control interno en nuestra provincia.

6.1.1 Control de la Cuenta de Inversión

En anteriores puntos se describió en qué consiste la Cuenta de Inversión y cuál es su tratamiento constitucional y político (requiere aprobación por parte de la Legislatura). No está de más recordar que es un instrumento de información de la ejecución anual de los gastos e ingresos del sector público provincial que elaboran cada uno de los poderes del Estado y que es agregado en un sólo informe por la Contaduría General de la Provincia. En el Anexo III (p.114) se presenta un esquema de control de los informes y reportes que se incluyen en la Cuenta de Inversión.

La Legislatura de Río Negro lo presenta entre febrero y marzo de cada año en formato digital a través del Sistema de Administración Financiera y Contable (SAFYC). Lo hace ante la Contaduría General. De la entrevista con la Subdirectora de Cuentas de Inversión de la Contaduría General surge que el procedimiento en ese organismo se inicia con el intercambio de la información con cada una de las jurisdicciones. En especial, refiere que “con la Legislatura no hay mayores inconvenientes ya que presenta correctamente y en tiempo y forma la documental de la Cuenta de Inversión”.

Existe un enlace de agencias por cuanto la Cuenta de Inversión es elaborada por la Contaduría General, es dictaminada (aprobación parcial o total o rechazo e incluso requerimientos adicionales) por el Tribunal de Cuentas, y es nuevamente remitida a la Contaduría General que la publica en el Boletín Oficial y la remite a la Legislatura de Río Negro que lo recibe y cataloga como Asunto Oficial²⁰. Es considerado en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General y de Presupuesto y Hacienda para su

además de un selecto grupo de asesores de las entidades más importantes de Estados Unidos.

20 Para mayor información se recomienda visitar la página web de la Contaduría General en el enlace de la Cuenta de Inversión <https://contaduria.rionegro.gov.ar/info/87/cuentas-de-inversion?n=MzYx>

tratamiento. Cumplido ese paso, es elevado para su aprobación o desaprobación en sesión legislativa.

En referencia al control que se realiza sobre la Cuenta de Inversión de la Legislatura se debe recordar que los antecedentes de la misma son los cuatro informes o balances trimestrales. Por ello, la elaboración de la Cuenta de Inversión no presenta grandes inconvenientes al igual que su control, por cuanto se aglomera en un sólo informe anual lo que ya se realizó y controló de manera trimestral. De haber eventuales incongruencias, la Contaduría General las informa vía correo electrónico y la Legislatura realiza las rectificaciones necesarias para saldar las diferencias.

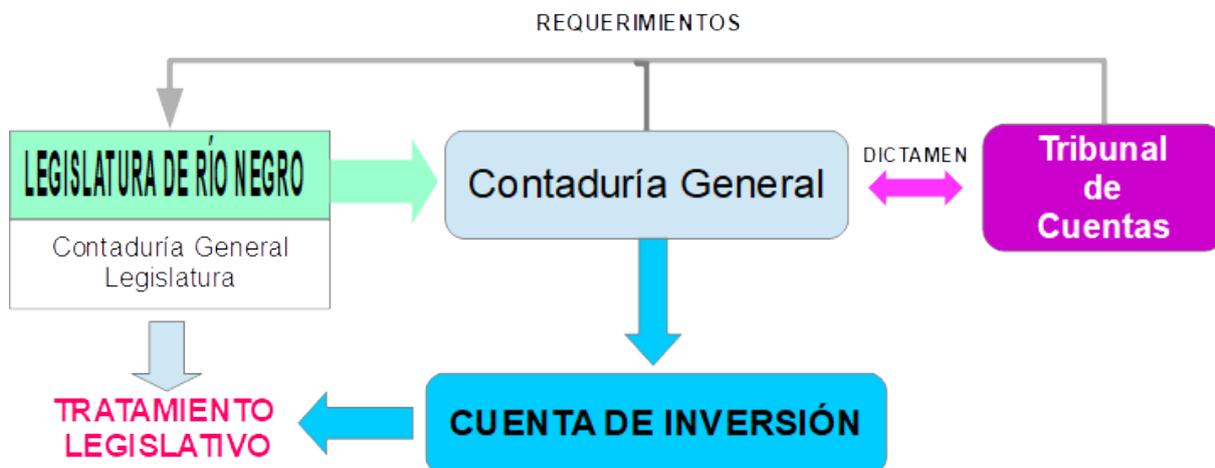


Figura 12 Esquema procedimental Cuenta de Inversión
Fuente: Elaboración propia

6.1.2 Tratamiento del Informe o Balance Trimestral

Este informe es una replica trimestral y simplificada de la Cuenta de Inversión. Consta de siete formularios y reportes entre los que se encuentran las ejecuciones de gastos e ingresos, la evolución patrimonial y el estado de tesorería.

Es recepcionado por la Subcontadora de Contabilidad Gubernamental de la Contaduría General, quien realiza un análisis de congruencia contable y financiera (gastos e ingresos consolidados, saldos bancarios, evolución patrimonial) del cual surge un informe trimestral denominado *memo o informe de análisis del balance*.

Al igual que con la Cuenta de Inversión, las objeciones son informadas por la Contaduría General para su rectificación por parte de la Legislatura. En el Anexo IV se presenta el informe trimestral del período octubre-diciembre 2020 que ejemplifica cuál es la tarea realizada por la CGRN y cuáles son las eventuales devoluciones, observaciones y recomendaciones.

Al respecto, se debe recalcar que los memos correspondientes a los balances desde el año 2019 no presentan observaciones. La Contadora General de la Legislatura fue consultada al respecto y mencionó que “la Legislatura ha logrado constituir un equipo de trabajo capacitado y comprometido con el cumplimiento de los criterios de contabilidad gubernamental. Esto ha posibilitado que desde hace unos años no haya grandes inconvenientes con las rendiciones de cuentas ante la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas”.

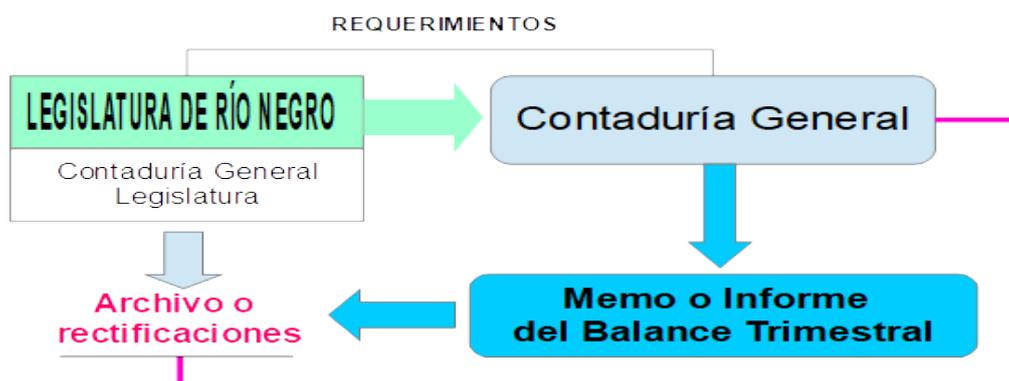


Figura 13 Esquema procedimental Informe o Balance Trimestral
Fuente: Elaboración propia

6.1.3 Control burocrático y normativista

Se ha revelado que la Contaduría General tiene dos funciones principales: la primera está circunscripta al control concomitante de la registración contable y de la legalidad en la función administrativa del Poder Ejecutivo Provincial, mientras que la segunda está relacionada con el control expost que realiza respecto a la administración en los otros dos poderes del Estado, entes, organismos descentralizados y empresas con capital público.

Si nos atenemos a la primera función se puede destacar que la misma está estandarizada por lo que puede ser caracterizada como mecánica y atinente al control burocrático de la administración pública. Se debe recordar que ésta función desarrollada por la Contaduría General en el Poder Ejecutivo encuentra su correlato en la Contaduría General de la Legislatura de Río Negro.

En el período que nos compete en este estudio si bien se han realizado esfuerzos (sobre todo en materia de capacitación) para que el desenvolvimiento de la administración no sólo se realice de acuerdo a las normativas vigentes, sino que también incorpore, o respete de mejor manera, principios relacionados con la buena gestión y el cuidado de los recursos públicos, la función de control legal y burocrático continúa siendo la guía ineludible de su acción.

Un ejemplo claro de esto es el mecanismo que debiera imperar en la adquisición de bienes y servicios. Por sus características de libre participación y apertura a ofertas convenientes en términos de calidad y precio, la licitación pública es el procedimiento ideal (así lo prescriben las normativas vigentes). Por razones de tiempo y de urgencia se pueden utilizar mecanismos alternativos limitados por el monto de la contratación pretendida. En la administración pública la excepción se ha convertido en regla y la mayor parte de las compras del Estado se realizan a través del concurso de precios o la contratación directa (incluso el legítimo abono). Qué se pretende aclarar con este ejemplo: que a pesar de que el expediente de contratación está burocráticamente aprobado porque cumple con todos los requerimientos legales, de intervención, de publicación, el valor de la contratación puede no ser conveniente en términos económicos y financieros para el Estado rionegrino.

Si a esta primera función le agregamos que el control *ex post* de la Contaduría General, a través de la Cuenta de Inversión y los Informes Trimestrales, es una evaluación o certificación de saldos y balances, podemos arriesgar un corolario o conclusión: el control realizado por las Contadurías Generales (tanto *ex ante*, *ex post* o concomitante) no nos dicen absolutamente nada acerca de la calidad de la gestión en la administración pública. Sólo permite garantizar que se cumple el procedimiento burocrático y la registración contable en tiempo y forma. La producción de información contable y financiera estática y limitada nos muestra una foto de la administración pública, sin un contexto y sin alusiones a la dinámica de los ingresos y los gastos e inversiones estatales. No hay sensores administrativos que adviertan acerca de esa dinámica.

6.2 El Control del Tribunal de Cuentas

Al recorrer históricamente las diferentes conformaciones del Tribunal de Cuentas se percibe que hasta la designación de Maximiliano Suárez, en septiembre de 2019, en reemplazo del fallecido Roberto Meschini, éstas estuvieron influenciadas por los contrapesos políticos tanto con la oposición como en el propio partido de gobierno. Anteriormente al período estudiado en este trabajo de investigación el Tribunal de Cuentas estuvo integrado por al menos un miembro ligado al partido de gobierno o sus líneas internas. Continuando con ese sesgo, el nuevo gobierno que asumió en 2011 designa a sus tres miembros estrechamente ligados al Partido Justicialista (los tres eran afiliados activos a esa fuerza política). Acosta había sido Contadora del Municipio de General Roca y Huentelaf miembro del Tribunal de Cuentas del mismo municipio durante los mandatos como Intendente de Carlos Soria. El Dr. Mario Sabbatella había sido candidato a Intendente por

el 2011 del FpV y en 2013 renuncia al cargo para asumir una nueva candidatura en las elecciones municipales de ese año. En 2015 es electo Legislador Provincial por esa misma fuerza. Los otros dos miembros (Huentelaf y Acosta), con la ruptura política entre el Partido Justicialista y el, por entonces, Gobernador de Río Negro, Alberto Weretilneck, fueron objeto de pedidos de juicio político aunque permanecieron en sus cargos hasta la finalización de sus respectivos mandatos. Como se verá más adelante, este hecho político tuvo impacto en la relación con la Legislatura de Río Negro.

Las designaciones posteriores recayeron en Dolores Cardell, Roberto Meschini (de pasado en el PJ y fallecido en 2019), Maximiliano Suárez y Natalia Falugi en ese orden. Los tres integrantes actuales (Cardell, Suárez y Falugi) no tienen relaciones importantes con la vida político-partidaria, lo cual representa un hecho novedoso.

La actual Presidenta del Tribunal manifestó en la entrevista que “más allá de sus ideas políticas, en su actuación privilegia la independencia con sustento en la capacidad técnica y profesional para desarrollar sus tareas en el Tribunal”. Por otra parte, en otro momento de la misma, reflexionó acerca de la importancia de la accountability y sobre todo de “la transparencia en la función pública, como en todos los ordenes de nuestras vidas” y aclaró que “al menos en mi caso, y de los demás integrantes del Tribunal, nunca he recibido presión alguna respecto a nuestra actuación en las rendiciones de cuentas”.

6.2.1 Análisis y tratamiento de las Rendiciones Mensuales de Cuentas

La rendición de cuentas mensual de la Legislatura de Río Negro no debe superar los sesenta (60) días desde el cierre del mes considerado. Está reglada por la Resolución T N°02/2009 del Tribunal de Cuentas (Reglamento de Rendición de Cuentas) que establece el contenido de la misma. En el anexo V (p.116) se muestra qué documentos e informes son exigidos en la rendición. El expediente de rendición contiene toda la información necesaria que permite y facilita el examen integral en los aspectos formal, legal, contable, numérico y documental.

Elaborada por la Contaduría General de la Legislatura la rendición mensual es elevada al Tribunal de Cuentas. Allí es analizado preliminarmente por la subdirección de rendición de cuentas I.

Actualmente el período de análisis, dictamen y fallo de esas rendiciones varía de acuerdo a la calidad de la rendición de cuentas. Definido el período que se considerará (mensual, bimestral, trimestral, semestral o anual), la Dirección de Rendición de Cuentas produce la

requisitoria de una muestra de expedientes físicos que deben ser elevados por la Legislatura (Resolución T N°05/1995).

Este paso inicial (rendiciones de cuentas mensuales más expedientes físicos) habilita el análisis integral de la rendición de cuentas mensual. La subdirección mencionada produce un Informe Preliminar en el que se vuelcan las conclusiones del examen y, de ser necesario o atinente, realiza nuevos requerimientos. Como se mencionó, a los fines de un mejor entendimiento, los informes preliminares, los dictámenes y fallos abarcan, por lo general, varios meses. Por ejemplo, los juicios de cuentas de 2020 y 2021 han sido semestrales y se estipuló que el correspondiente al año 2022 será anual.

Finalizado el feedback entre ambos organismos, la Dirección de rendiciones y fiscalización de cuentas emite dictamen en el que se informan los requerimientos de la subdirección de rendición y fiscalización de cuentas I y las respuestas de la Legislatura de Río Negro (rectificando informes y/o documentos o agregando documentación faltante), y, se realizan, o no, observaciones respecto al trámite administrativo de los expedientes de la muestra. Finalmente se expresan las conclusiones referidas al periodo en tratamiento. En ellas, se aconseja al Tribunal y se realizan recomendaciones a la Legislatura en materia del procedimiento administrativo y el reglamento de contrataciones. Las mismas son registradas para ser utilizadas como antecedentes en los análisis posteriores.

El último proceso es encabezado por el triunvirato del Tribunal de Cuentas. Sobre la base de lo estipulado en el Dictamen, se dicta el Fallo resolutorio que puede dar lugar a las siguientes variantes:

1. Aprobación de la Cuenta en sus aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales, con el alcance, aclaraciones, salvedades, observaciones y recomendaciones vertidas en el correspondiente dictamen.

2. Desaprobación de la Cuenta con el alcance, aclaraciones, salvedades, observaciones, recomendaciones y exclusiones determinadas en el dictamen.

3. Aprobación parcial de la Cuenta en sus aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales, con el alcance, aclaraciones, salvedades, observaciones, recomendaciones, y exclusiones determinadas en el dictamen.

- 3.1 No aprobación y exclusión de expedientes observados en el Dictamen (si los hubiera) con remisión a la Dirección de Juicio de Cuentas. Allí se mantienen los cargos hasta su resolución definitiva (aprobación o desaprobación final del expediente).

3.2 No aprobación y exclusión de expedientes observados en el Dictamen con remisión a la Dirección de Juicio de Cuentas, y notificación a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y al Poder Judicial. También se mantienen los cargos hasta su resolución definitiva (aprobación o desaprobación final del expediente) y Juicio de Responsabilidad.



Figura 11 Esquema tratamiento Rendición de Cuentas Mensual
Fuente: Elaboración propia

En las entrevistas a las informantes clave se mencionó que el Tribunal de Cuentas resolvió que “el criterio para dictar Resoluciones o Fallos es que la rendición de cuentas debe estar completa y correcta en su totalidad, es decir que el Tribunal no emitirá fallos aprobatorios o desaprobatorios parciales”.

6.2.2 Análisis de caso: Rendición de Cuentas del período julio-diciembre de 2021

Con el objeto de ejemplificar de mejor manera cuáles son los procesos y acciones que efectúa el Tribunal de Cuentas ante la presentación de la Rendición de Cuentas de la Legislatura se desarrollarán en este punto las actuaciones de ambas instituciones. El Anexo VI nos presenta un ejemplo de rendición de cuentas del mes de septiembre 2021, solicitud de muestra de expedientes, requerimientos y respuestas de la Legislatura, Dictamen y Fallo del Tribunal de Cuentas. En virtud de lo dicho en el punto anterior, el Tribunal dictó dictamen y fallo para el semestre julio-diciembre de 2021.

Entonces, durante el año 2021, la Legislatura de Río Negro presentó doce rendiciones de cuentas que incluyeron los informes y documentos similares a la que se observa en la captura de pantalla correspondiente a septiembre de 2021 del Anexo VI (página 117). El Tribunal de Cuentas, cumplido el año del ejercicio y acumuladas las

rendiciones correspondientes, realiza el requerimiento de una muestra de expedientes (Anexo VI, páginas 117 y 118).

Con ambos elementos (rendiciones mensuales y muestra de expedientes), el Tribunal de Cuentas, a través de la Dirección y la Subdirección de Rendición y Fiscalización de Cuentas ejecuta una revisión integral y un análisis pormenorizado del que surgen diversos procesos de retroalimentación (Requerimientos) con la Legislatura de Río Negro.

El producto de ese intercambio es el Dictamen (páginas 119 a 121 del Anexo VI) de la Dirección de Rendición y Fiscalización de Cuentas, y, finalmente, el Fallo del Tribunal de Cuentas (páginas 121 y 122 del Anexo VI).

6.2.3 Enforcement o sanciones surgidas de la accountability horizontal

Se advirtió en varias ocasiones que si bien la accountability es más una conducta ética que debe caracterizar a los y las funcionarias públicas, por cuanto su deber fundamental es proteger el interés general y administrar los recursos públicos con transparencia y honestidad (Oszlak, 2012), también es cierto que sin obligación de dar cuenta de esa gestión, difícilmente, los agentes estatales se vean compelidos a hacerlo. Se entrecruza aquí una conducta típica de los agentes públicos, y también privados, que consiste en no cumplir las reglas, los procedimientos y las conductas éticas, si el riesgo de sanciones por esas elusiones es ínfimo o inexistente. Se conoce (sobre todo en economía fiscal) como moral hazard o riesgo moral a ese comportamiento.

La solución a esa encrucijada se ha construido alrededor de la imposición legal, normativa y procedimental de la rendición de cuentas y en el establecimiento de procesos de juzgamiento y penalización de los desvíos (enforcement) (O'Donnell, 2001) (Schedler, 1999).

Del estudio de las intervenciones de la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas en el período 2012-2022 y de las entrevistas con informantes clave de los organismos involucrados surge que la primer agencia no tiene potestades sancionatorias, quedando exclusivamente ese rol en el accionar del Tribunal de Cuentas (y, eventualmente, del Poder Judicial). La vía para juzgar la rendición de cuentas de la Legislatura es el procedimiento de Juicio de Cuentas y, posteriormente, el Juicio de Responsabilidad sobre los cuales ya se ha abundado.

En términos concretos, durante el período de análisis sólo hubo una oportunidad en la que se prosigió con el juicio de cuentas: en el año 2014, el Fallo "DRC" N° 52 /2014 del 20/08/2014, y que se adjunta como Anexo VII, determinó la no aprobación y exclusión de

numerosos expedientes correspondientes al mes de diciembre de 2011. Para comprender el por qué de la demora de más de dos años y medio entre el Fallo y el período analizado se debe contextualizar el marco político y de gestión imperante en el año 2014. En lo político, hubo una ruptura entre el entonces Gobernador Alberto Weretilneck y el Partido Justicialista (al que respondían la mayoría de los integrantes del Tribunal de Cuentas), lo que significó el aliento a interpelar con mayor énfasis las rendiciones de cuentas de la Legislatura. Desde el marco de la gestión es útil resaltar que el mes de diciembre de 2011 coincide con el recambio de autoridades de distinto signo político, mientras que el retardo en el análisis es fruto de que en esa época la muestra de expedientes era mayor, habían continuas reconfiguraciones del Tribunal de Cuentas y el número de recursos humanos era menor al de la actualidad. Otra mejora fue la incorporación de nuevas tecnologías y un mejoramiento de la infraestructura laboral.

Uno de los supuestos giraba sobre la posibilidad de que la constitución de los órganos de control y el mecanismo de designación de sus miembros es una cuestión ligada a lo político o, más bien, a la relación entre éstos y el partido de gobierno. Esa lógica puede perjudicar la imprescindible independencia de esos organismos y, por lo tanto, menoscabar el funcionamiento transparente del Estado. El antecedente que se mencionó en el anterior párrafo se puede asimilar a una excepción coyuntural al habitual comportamiento del Tribunal de Cuentas. Esto no significa menospreciar la necesidad de profundización del análisis referido a la calidad del control de las agencias asignadas que, como se ha visto, se supedita al examen del procedimiento administrativo y la legalidad de los actos de la administración pública, perdiendo de vista la evaluación de la eficiencia y eficacia.

6.3 El control de las agencias de balance

Se dedica este último título al control que desarrollan los otros poderes del Estado (agencias de balance) sobre la accountability que presenta, ante ellos, la Legislatura de Río Negro. Será un punto sencillo y escueto porque complementará las descripciones y análisis ya realizados en páginas anteriores, además de volver a destacar que ante el Poder Judicial no hay presentaciones de rutina y ante el Poder Ejecutivo las presentaciones están sujetas a un control burocrático y de saldos o balances.

Los instrumentos de vinculación entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo que pueden encasillarse en la accountability son básicamente cuatro: la Cuenta de Inversión, la Planificación Financiera, el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para la

Administración Pública Provincial y las Solicitudes de Anticipadas para gastos de funcionamiento y en personal.

En referencia a la **Cuenta de Inversión**, el control del Poder Ejecutivo es indirecto ya que la misma es presentada ante la Contaduría General y ésta da intervención al Ministerio de Economía a los fines de consolidar la información que provee la Legislatura y la que posee el Poder Ejecutivo (a través del SAFyC).

La **Planificación Financiera** es una previsión trimestral de los gastos, que debe realizar la Legislatura, distinguiendo las fuentes de financiamiento y las partidas por objeto del gasto. que debe realizar la Legislatura. La Subsecretaria de Hacienda del Ministerio de Economía anticipa un monto máximo para el ordenado, de acuerdo a su propia programación, y la Legislatura debe elaborar su planificación financiera trimestral de acuerdo a ese tope. Al momento de registrar en SAFyC los gastos devengados del mes, se reordena esa planificación a través de las modificaciones de los cupos financieros.

El caso del **Presupuesto General** de Gastos y Cálculo de Recursos para la Administración Pública Provincial ya se ha expuesto en capítulos anteriores. Aquí el control del Ejecutivo es a través de la negociación anual entre las partes respecto al monto total del Presupuesto, basada en la programación que realiza la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía en referencia a los plazos de elaboración, el presupuesto preliminar y los condicionantes macroeconómicas (inflación, evolución del PBI, tasa de interés de referencia, etc.).

Respecto a las **Solicitudes de Anticipadas** para gastos de funcionamiento y en personal, sobre las cuales también hemos hablado anteriormente, se puede mencionar que las mismas se presentan ante la Contaduría General, que luego de su análisis y aprobación las deriva a la Tesorería General para la transferencia de recursos. Hay aquí un control entrecruzado entre varias áreas de gobierno y de control que permite enlazar disponibilidades presupuestarias, financieras y contables.

Como síntesis se puede resaltar que si bien no se trata de acciones de accountability, estrictamente hablando, el intercambio de solicitudes e información entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo funciona en los hechos como una especie de rendición de cuentas de la primera, y un control y evaluación por parte del segundo.

De hecho, en los cuatro instrumentos que mencionamos, la Legislatura no solo informa sobre su funcionamiento (rinde cuentas) y solicita recursos para afrontar los gastos, sino que la divergencia entre esa información con la que cuentan los órganos del ejecutivo puede significar el rechazo de esas solicitudes en el caso de que las diferencias no sean corregidas.

6.4 Resultados del control de la accountability y acceso a la información pública

Se han distinguido en este capítulo dos agencias asignadas (Contaduría General y Tribunal de Cuentas) y una de balance (conformada por distintas áreas del Ministerio de Economía).

Se sostenía, a su vez, que la accountability es una concatenación de distintos procesos, algunos más necesarios e importantes que otros, que la constituyen y la refuerzan. Partiendo de la answerability (o responsabilidad) consistente en la información y rendición de cuentas que genera, o debe generar, la Legislatura, a la que debemos sumar el intercambio que se genera entre los órganos de control y el Poder Legislativo (Justificación), llegamos al análisis que las agencias horizontales realizan de esa accountability. Eventualmente, y ante desvíos e incorrecciones, habrán procesos de juzgamiento y de sanción de hechos comprobados de incumplimiento del plexo normativo (enforcement).

Ahora bien, de nada serviría que todos esos procesos para dar cuenta de la utilización de los recursos públicos no sean expuestos a la ciudadanía. El espíritu de la accountability es justamente iluminar el funcionamiento del Estado para evitar la ineficiencia y la corrupción. No es una herramienta más del control burocrático o normativo sino un instrumento de divulgación del accionar estatal hacia toda la ciudadanía (Oszlak, 2003) (Schedler, 1999) (O'Donnell, 2001) (Moreno, 2015). De las entrevistas a informantes clave y de la visualización de las páginas de internet www.contaduria.rionegro.gov.ar y www.tribcuentasrionegro.gov.ar, se puede concluir que la información acerca de los resultados e informes de la acción de control está limitada al informe de la Cuenta de Inversión en el caso de la Contaduría General y la Memoria anual del Tribunal de Cuentas.

A las Cuentas de Inversión anuales se accede mediante enlaces a los respectivos Boletines Oficiales en el que fueron publicados y consiste en un cúmulo de formularios e informes que ocupan entre 80 y 90 páginas. No hay un análisis del mismo o al menos no es publicado. En las novedades de la página inicial se reflejan las nuevas acciones de la Contaduría General y, en particular, se anuncia la presentación de la Cuenta de Inversión 2022. Por último, la Contaduría distribuye mensualmente, y por vía digital, el informe de ejecución de gastos y recursos que informa el nivel del gasto y el porcentaje de ejecución presupuestaria. Esa difusión es hacia el interior del Estado provincial y es de carácter informativo.

CONTADURÍA



Presentación de la Cuenta de Inversión 2022

Surge de la consolidación de la información del presupuesto de recursos y de gastos, de los datos patrimoniales informados por el organismo y de los registros financieros de las jurisdicciones y entidades que integran la Administración Pública Provincial

Fecha: 21 de abril de 2023



Captura de pantalla del día 12/05/2022
www.contaduria.rionegro.gov.ar

Por otra parte y en referencia a la divulgación por parte del Tribunal de Cuentas, en la página oficial existe un enlace a las Memorias anuales de ese órgano. Los informes contemplan la descripción de la estructura y la gestión administrativa del propio organismo y dos capítulos dedicados exclusivamente al relato y análisis organizacional de las acciones de control y auditoría, así como un capítulo enfocado en los juicios de cuentas y de responsabilidad tratados y/o resueltos en el año. Se listan dictámenes, fallos y resoluciones sin enlaces de acceso a los mismos.

La página oficial tampoco contiene una sección que enlace a los dictámenes y fallos del Tribunal respecto a la rendición de cuentas de los poderes del Estado. En referencia a esto, la Presidenta del Tribunal aclaró que momentáneamente se eliminó el enlace, dado que se está en proceso de modernización de los sistemas informáticos. En paralelo se consultó, vía correo electrónico (sin respuesta), acerca de las vías de acceso a esa información. La referida funcionaria afirmó que cualquier ciudadano puede solicitar la misma.

Sintéticamente, la divulgación de los resultados de la evaluación de la accountability (al igual que la propia rendición de cuentas de la Legislatura) es muy discreta en los canales públicos y de difícil acceso si se la requiere en cualquiera de los órganos del Estado. Por otra parte, los dos instrumentos efectivos y concretos (Memoria anual del Tribunal de Cuentas y Cuenta de Inversión) brindan información consolidada y extensa (sobre todo en el caso de la Cuenta de Inversión) que no permiten, si ese fuera el objetivo, profundizar el análisis.

Capítulo 7 Una visión integral y de proceso de la accountability

Estamos concluyendo este trabajo de investigación. Antes del capítulo final dedicado a las conclusiones, la evaluación de los supuestos que le dieron origen y las propuestas de medidas de política y de nuevas investigaciones que profundicen la actual, se hará un recorrido sintético por el proceso de accountability de la Legislatura de Río Negro.

El amplio andamiaje normativo y procedimental que circunda a los procesos de accountability, a lo que se debe agregar las múltiples interrelaciones que se producen en su seno, nos obligan a realizar un ejercicio de síntesis que anticipe el último capítulo de la tesis.

Se replica a continuación el esquema inicial utilizado en el primer capítulo teórico y conceptual. Luego el repaso del proceso permitirá culminar con un nuevo esquema que refleje de mejor manera la accountability del Poder Legislativo y las potenciales reacciones de las agencias asignadas y de balance.



7.1 Una visión integral e integrada de la accountability

Se parte de la concepción de que la accountability no sólo es la obligación normativa de rendir cuentas, sino también es una conducta ética de quienes administran bienes públicos. Simultáneamente, también es una exigencia social y ciudadana que se expresa en una "demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder" (Cortés Arbeláez, 2014, p. 3).

Lo anterior implica que el compromiso ético de brindar respuestas a la sociedad está encaminado a cumplir con las exigencias de un Estado que se autoexige regulaciones y controles internos y externos, y, por sobre todo, a fortalecer el contrato social que da lugar a la propia formación y existencia del Estado (a través del cual la ciudadanía delega sus potestades individuales a un ente superior que articula las acciones y guía las conductas y las demandas sociales) (Nun, 2000).

Entonces, idealmente, se puede afirmar que la accountability es más que la suma simple de cada uno de los mecanismos de rendición de cuentas de los que dispone (y a los que está obligada normativamente) la Legislatura. En primer lugar porque no sólo debiera ser una rendición rutinaria y preestablecida, acotada a lo que exigen las normas, sino que existe la libertad de superar esos límites burocráticos y normativistas y construir nuevos instrumentos. En segundo lugar, porque también se pueden alimentar los intercambios con la sociedad, escapando así del “secretismo” del Estado y poniendo luz en los intersticios ocultos de su gestión. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación habilitan nuevas formas, más ágiles, más flexibles, más abiertas. En tercer y último lugar, porque la rendición de cuentas, y su control por parte de las agencias de accountability horizontal, no necesariamente deben ser compartimentos rígidos y encorsetados a lo hiper establecido en los procedimientos burocráticos. A los fines de un Estado moderno, abierto, efectivo, eficaz y eficiente, que dé respuestas a las grandes demandas sociales de nada sirve que se cumplan estrictamente las normativas si el gasto público no es conducente al bienestar general de la población. De hecho, la prolijidad burocrática no evita (a veces al contrario) la ocurrencia de actos de deshonestidad y corrupción.

Se abona en definitiva una visión integral de la accountability desde que es exigida por la sociedad y es asumida como una responsabilidad ética de los agentes estatales, pasando por los instrumentos concretos de rendición de cuentas y el feedback entre órganos del Estado, hasta la evaluación final de esa accountability y, potencialmente, la sanción de los desvíos. Todas esas etapas forman parte inescindible de un proceso integral e integrado para responder a las demandas de transparencia, dar cuenta de la acción estatal y controlar que la misma se desarrolla, al menos, con arreglo a los marcos normativos.

7.2 Un nuevo esquema del proceso de accountability

Con todo el entramado conceptual y de práctica concreta de la accountability se está en condiciones de crear un nuevo esquema que complemente los planteos iniciales. Ese

modelo estará ahora vinculado a lo que se ha volcado a lo largo de este trabajo de tesis y, por lo tanto, se circunscribirá a lo que ocurre con la accountability horizontal de la Legislatura.

Se parte de la concepción de que la accountability es una conducta del Estado (o de quienes lo conducen y administran) hacia la sociedad, que delega en él la gestión de los recursos públicos y exige que se dé cuenta de cómo, por qué y para qué se utilizan. Esa delegación está encuadrada en el régimen democrático de gobierno a partir del cual, entre otras cuestiones, la ciudadanía o el pueblo gobierna a través de sus representantes (Nun, 2000) (O'Donnell, 2007) (Iazzetta, 2007). Se trata, en definitiva, de cumplir con el mandato democrático de hacer lo que el pueblo decide y en ello aparece con nitidez la necesidad de que ese "hacer" sea, además, honesto y transparente.

Enfocando en nuestro objeto de estudio, la accountability, más allá de los procesos que se desarrollan hacia dentro del propio Estado (contrapesos de poder, división de poderes, controles externos e internos, etc.), es un proceso que debiera tener una dirección fundamental: desde el Estado y su administración hacia la sociedad en su conjunto. Es decir, la esfera estatal no sólo debe comprometerse con una gestión transparente, eficiente y eficaz, sino también debe rendir cuentas ante la sociedad de lo que hace.

En el caso que hemos estudiado, la Legislatura debe gestionar los recursos públicos bajos los criterios de legalidad y efectividad de los procedimientos, y, sobre todo, en la consecución de los objetivos del bienestar general y, específicamente, de la armonía en la convivencia social a través de las normativas surgidas de su labor parlamentaria.

El desarrollo de la gestión administrativa y el grado de cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada debe ser rendido, informado y explicado tanto a los órganos dedicados a recepcionar y evaluar la rendición de cuentas, como a la sociedad que delego en ella las funciones de legislar.

Habrán dos tipos principales de escrutinio social: uno directo enmarcado en la denominada accountability vertical (social, electoral, etc.) y otro relativamente indirecto porque la accountability horizontal se desarrolla al interior estatal pero debe ser expuesta públicamente.

Por último, y centrando el esquema en la accountability horizontal, el eslabón final del proceso es el juzgamiento de la rendición de cuentas que puede decantar en su aprobación o desaprobación total o parcial y, potencialmente, en la sanción de los desvíos e inconductas de los administradores responsables de los recursos públicos.

Se presenta a continuación el esquema final del proceso de accountability que abrirá las puertas a las conclusiones finales y recomendaciones de política que serán parte del próximo capítulo.

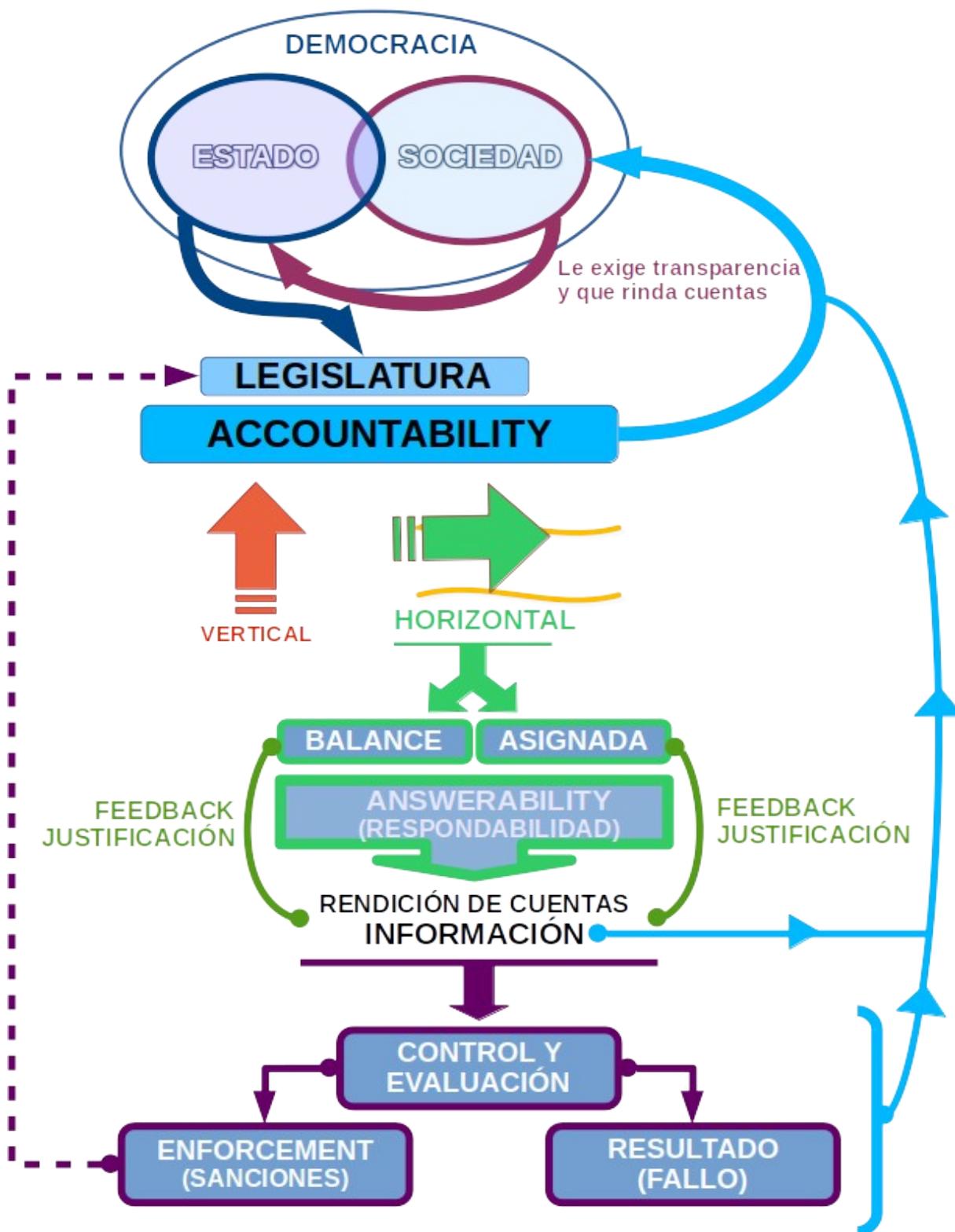


Figura 11 Esquema final de la Accountability
Fuente: Elaboración propia

Capítulo 8

Conclusiones finales y medidas de política

Desde el mismo inicio de ésta tesis se ha insistido en una concepción de la accountability más ligada a la conducta ética y moral de los y las funcionarios que dirigen al Estado (y su Administración Pública) y que, por lo tanto, gestionan recursos que le pertenecen al conjunto social. El sentido de la accountability es, entonces, la exigencia de la ciudadanía de que los recursos, cuya administración ésta delega, se utilicen en la búsqueda del bienestar general y en la garantía de los derechos humanos, políticos y culturales básicos para una convivencia pacífica y democrática. Para ello, el Estado en general, y los agentes estatales en particular, deben dar cuenta de sus acciones con el objetivo fundamental de que la sociedad pueda analizar, evaluar y apreciar en qué, cómo, por qué y en quiénes se utilizan los recursos públicos. Y ese comportamiento debiera surgir del fuero íntimo de los administradores de lo público, sin necesidad de que sean compelidos a ello. Surge claramente que la accountability es una conducta enmarcada en normas y costumbres que se proveen correctas y efectivas para desempeñar las funciones estatales con rectitud, honestidad y transparencia.

La necesidad de que esa obligación, nacida de las exigencias sociales, sea una pauta sistemática en el proceder del Estado habilitó diversas formas e instrumentos para posibilitarla. El enfoque en esta investigación estuvo centrado en un tipo especial denominado accountability horizontal, que consiste en la obligación de los diferentes estamentos del Estado de rendir cuentas, a la sociedad, a través de órganos del propio Estado. A su vez, existen dos variantes de la accountability horizontal: de balance cuando la rendición de cuentas es entre los poderes del Estado y de agencias asignadas cuando se realiza ante órganos especializados en materia de control, evaluación y juzgamiento de la gestión administrativa.

El presente capítulo final estará dividido en dos partes. La primera dedicada a las conclusiones finales que pretenderán responder a las preguntas de investigación y evaluar la atinencia de los supuestos planteados, y una segunda parte que gira alrededor de las propuestas de política que mejorarían la accountability de la Legislatura de Río Negro y la acción fiscalizadora de las agencias asignada y de balance.

Se debe advertir antes que, en el marco de la investigación, se produjo una situación imprevista: la negativa de las máximas autoridades de la Legislatura y de la Contaduría General de Río Negro ante la propuesta de entrevistas semiestructuradas. Se realizaron notas formales solicitándolas, y, posteriormente, se remitieron correos electrónicos con el

proyecto de investigación y el cuestionario para ser respondido por igual vía. Ambos intentos fueron vanos.

En pos de reflexionar ante este imponderable se pueden habilitar varias hipótesis: una incompreensión de la importancia de este tipo de investigaciones, un desconocimiento acerca de la accountability que puede desalentar una conversación acerca de la misma, o, directamente, un desinterés en la temática. No se hará un juicio de valor aquí porque es imposible desprenderse de las subjetividades. Sí es posible observar que, implícitamente, existe un cierto temor a debatir problemáticas de la profundidad que caracteriza a la accountability.

8.1 Accountability horizontal como procedimiento de rendición de cuentas

El primer supuesto de este estudio anticipaba que *“los mecanismos de accountability vigentes, y las normativas que le dan sustento, se concentrarían exclusivamente en completar el sistema de administración, control y rendición de cuentas en términos del cumplimiento de las normas y procedimientos burocráticos, soslayando el fortalecimiento de la cuestión ética y cultural de la accountability”*. Por su parte, el objetivo general proponía *“analizar los mecanismos e instrumentos de accountability horizontal que ha utilizado o utiliza la Legislatura de la Provincia de Río Negro para rendir cuentas de su accionar durante el período 2012-2022”*.

Esa misión investigativa abrió diversos canales de indagación que posibilitaron detectar que la Legislatura de Río Negro desarrolla básicamente una accountability acotada a lo determinado en la Constitución Provincial (control interno y externo, cuenta de inversión, procedimiento administrativo) y las Leyes provinciales que reglamentan lo dispuesto por la Carta Magna de Río Negro.

En cuanto a la accountability vertical (es decir aquella en que se rinde cuentas a la sociedad de manera directa y sin intermediaciones), se distingue apenas un enlace en la página institucional de la Legislatura denominado Información Contable en el que se publican el Estado de Tesorería Mensual (formulario 205) y los expedientes de Contrataciones. En la citada página se encuentra principalmente volcada la información acerca de la acción parlamentaria.

Respecto a la accountability horizontal se reconoce una mayor variedad de instrumentos que comparten la característica, ya referenciada, de que la totalidad responde a lo determinado en el marco normativo. Esto permite concluir que las rendiciones de cuentas que la Legislatura de Río Negro realiza ante las agencias de balance y, en mayor

medida, ante las agencias asignadas provienen completamente de las exigencias que se autoimpone el Estado. Tanto las anticipadas de gastos, la Cuenta de Inversión, el proceso presupuestario, el Balance Trimestral o la Rendición de Cuentas Mensual responden a lo impuesto por el marco normativo.

La reiterada afirmación acerca del carácter procedimental de la accountability de la Legislatura de Río Negro y las “limitaciones” que impone el plexo jurídico que la determina, fue claramente expresado en una de las entrevistas a una autoridad de un órgano de control: “nuestro organismo realiza sus acciones de control en un todo de acuerdo con lo que está determinado en la Constitución y la Ley orgánica, no ahonda en el análisis de la gestión más allá de lo que exige ese marco normativo”. Es decir que se reconoce el carácter procedimental y burocrático de la rendición de cuentas y se apela al marco normativo para sostener la inflexibilidad de los mecanismos utilizados y excusarse acerca de la imposibilidad de profundizar el análisis de esa rendición más allá de lo que le indiquen las reglas. Esto último es rescatado por Moreno (2015, p.50) cuando advierte que “la accountability se ve favorecida por la inclusión de metodologías relacionadas al control por desempeño, más que por las de control de cumplimiento tradicional”, denotando que el énfasis en los aspectos burocráticos (en especial la legalidad) menosprecia el sentido y la utilidad de la accountability.

En definitiva, la primer conclusión final se podría expresar de la siguiente manera:

La rendición de cuentas y el control legal, procedimental y contable de las acciones administrativas (y de esa rendición de los gastos e ingresos públicos) son medidas absolutamente necesarias e inevitables.

A los fines de la accountability, lo anterior resulta insuficiente porque la transparencia en el funcionamiento del Estado no se alcanza solamente con el cumplimiento de las normas (aunque se reitera que esto es condición necesaria). Es imprescindible complementar los procesos para el escrutinio de lo estatal con instrumentos que posibiliten evaluar tanto el impacto del gasto público como su transparencia. Esto es así porque, al fin y al cabo, la accountability implica explicarle a la sociedad en qué, por qué, cómo y con quiénes se usan los recursos públicos cuyo uso ésta delegó (obligada o voluntariamente) en la administración estatal.

8.2 La independencia de las agencias favorece la accountability horizontal

La creación de contrapesos institucionales y de mecanismos de control del poder estatal representan herramientas fundamentales para un mejor Estado que alimente una

mejor Democracia. Se trata, en definitiva, de limitar las discrecionalidades que se le posibilitan al Estado en su rol de gran articulador social. Siempre la accountability tiene la misión de iluminar el funcionamiento de los gobiernos estatales para hacerlos visibles ante la ciudadanía.

La cuestión a dilucidar en este apartado tiene que ver con la exigencia previsible de que quiénes asumen la función de controlar el poder (en nuestro caso las agencias de balance y asignadas) deben sostenerse en la independencia política, institucional y organizativa respecto aquellos a quienes examina y controla. En referencia a ello, el objetivo de investigación relativo a esa interpelación era *“Detectar si las formas de designación de los integrantes de las agencias asignadas de accountability horizontal afectan o no la independencia y autonomía de las mismas.”*

En los capítulos 5 y 6 se han abordado los tópicos referentes a los instrumentos de accountability que desarrolla la Legislatura, y ante quiénes se le impone presentarlos, así como también se evaluó cuáles son las respuestas de las agencias encargadas de analizar y examinar esas rendiciones. Asimismo, se describieron quiénes conducen esas agencias (en especial las asignadas) y cómo son designados los mismos. Se concluía con dos elementos que permitirán construir una segunda conclusión final. Por un lado, las agencias asignadas son conducidas por funcionarios designados o acordados por la Legislatura de Río Negro a propuesta del Poder Ejecutivo. Por el otro, la constitución de hegemonías políticas de los partidos de gobierno (a partir de resultados electorales que las avalan) incrementan la posibilidades de designar a los integrantes de los órganos de control sin necesidad de grandes acuerdos con las fuerzas de la oposición.

El supuesto que se puso en evaluación planteaba que *“Estaría, de esta manera, comprometida la autonomía e independencia de las agencias asignadas por cuanto éstas estarían conducidas, mayoritariamente, por funcionarios y funcionarias identificados con el partido político de gobierno. De manera similar, la accountability de balance se vería comprometida cuando el partido de gobierno es hegemónico y, a la par, la oposición está fragmentada, es débil y minoritaria.”*

La segunda conclusión final es que:

El mecanismo de designación de los miembros de los órganos que examinan y evalúan la accountability de la Legislatura de Río Negro ha puesto en riesgo la independencia de esas instituciones (en particular la del Tribunal de Cuentas) en el inicio de la gestión del gobierno justicialista en el año 2011. Si bien no se recrimina en este trabajo la idoneidad profesional de los tres primeros miembros del Tribunal de Cuentas (Sabbatella, Huentelaf y Acosta), si es importante revelar que su pública pertenencia partidaria y política

afectó sensiblemente el funcionamiento del organismo de control y su relación funcional e institucional con la Legislatura de Río Negro²¹. Con posterioridad a ese periodo, las designaciones recayeron en profesionales del derecho y las ciencias económicas con menor vinculación política con el partido de gobierno, e ,incluso, de fuerzas políticas de la oposición como el caso de Roberto Meschini.

Ampliando el enfoque se puede remarcar que no ha sucedido lo mismo en dos órganos de control fundamentales en el proceso de accountability: la Fiscalía de Estado y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Otra vez se aclara que no está en discusión la aptitud, sino la imparcialidad de quienes conducen ambas organizaciones, ya que ambos participan públicamente de acciones políticas del partido de gobierno (ambos, además, han sido candidatos a Diputados Nacionales), denostando así la calidad institucional de los organismos que conducen.

Para finalizar, es útil reflexionar que similar conclusión puede ser extraída de la accountability horizontal de balance. En particular, porque la hegemonía política abarca a dos de los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo y Legislativo) e influye claramente en el tercero (Poder Judicial), con el que coexisten vasos comunicantes como el método de designación y de remoción de los jueces y funcionarios judiciales. En síntesis, la hegemonía política y los mecanismos de designación y remoción de funcionarios resienten la capacidad de tomar decisiones y, sobre todo, de sancionar los desvíos con independencia y autonomía. Lo contrario, sin dudas, favorece y alienta la accountability profunda y transparente de cara al escrutinio social.

8.3 Impactos del cambio de signo político en el gobierno provincial

La tercer cuestión, relacionada estrechamente con la analizada en el punto anterior, que motivó a esta tesis fue *“Identificar si el cambio de signo político del gobierno provincial posibilitó la creación de nuevos mecanismos de accountability horizontal o la modificación o consolidación de los ya existentes.”*. En enero del año 2012 asumió, en el cargo de Gobernador, el Vicegobernador electo Alberto Weretilneck. Este hecho político se produjo luego de un extenso periodo de gobierno del radicalismo y aliados electorales (1983-2011).

Esto implica la consideración de la figura de interrupción política e institucional, por cuanto periodos de hegemonía política de esa magnitud terminan cristalizando métodos,

21 Prueba de ello fue la agresión de uno de los integrantes del Tribunal de Cuentas en ese período inicial a una Legisladora Provincial en el hall de ingreso a la Legislatura de Río Negro.
https://www.rionegro.com.ar/escandalo-en-la-legislatura-fuerte-cruce-entre-huentelaf-y-lastra-NERN_4875805/

enfoques y formas de controlar y evaluar la acción estatal. Por lo tanto, el cambio de signo político puede generar, al menos, una perspectiva distinta y alentar cambios en la estructura y los procedimientos de accountability.

El análisis documental y las entrevistas permitieron detectar algunos indicios que se vuelcan en la tercer conclusión:

En primer lugar, y como ya se advirtió en la anterior conclusión, el inicio de la nueva gestión estuvo permeado por la designación de nuevos integrantes de los órganos de control que tenían estrecha relación política y partidaria con el nuevo espacio de gobierno. De esa forma, se reforzaron los sesgos de la gestión anterior.

Las gestiones siguientes (2015 en adelante) si bien se caracterizaron por una mayor independencia respecto a la relación con el partido de gobierno, no han mostrado grandes cambios en los procedimientos establecidos. Si es posible visualizar una simplificación de los mismos (reducción de la muestra de expedientes, informes, dictámenes y fallos trimestrales o semestrales, requerimientos y fallos más centrados en las recomendaciones generales, etc.). Esta focalización del control ha permitido la reducción de los tiempos entre la presentación de las rendiciones de cuentas y su análisis y evaluación.

Por último, de las entrevistas surge la intención de mejorar los mecanismos concomitantes de control y evaluación, enfocando los mismos en la calidad y transparencia de la gestión. Aquí es fundamental que se acelere la modernización tecnológica, que permite fiscalizar y monitorear en tiempo real la función administrativa, y se pase de un enfoque procedimentalista y programático a uno más ligado a la gestión por resultados.

8.4 Una accountability oculta no es útil para un mejor Estado

A esta altura del análisis está claro que si la accountability tiene como principal pretensión que el funcionamiento del Estado pueda ser interpelado por la ciudadanía, es imprescindible que éste se exponga a la luz de ese escrutinio social.

Por ello *“Indagar sobre las herramientas de información pública que permiten conocer los resultados derivados de la evaluación de la accountability horizontal”* ha sido uno de los objetivos del presente estudio, entendiendo que el proceso de rendición de cuentas se beneficia del *feedback* que se produce entre las jurisdicciones, los órganos de control y la sociedad.

En otros términos y como conclusión de esta cuestión se puede reflexionar que:

La accountability implica exponer los recovecos del poder estatal, obstaculizando la discrecionalidad y transparentando la gestión. Y ello se produce con la misión de dar

cuentas a la sociedad acerca del uso de los recursos públicos cuya administración aquella delega en el Estado. Es decir, el destinatario final y más importante de la accountability es la ciudadanía, no el propio Estado.

Se fortalece entonces la imperiosa necesidad de que la sociedad se entere de la rendición de cuentas y sus resultados. Una accountability que no se difunde sólo alcanza para cumplir el procedimiento y sostener el “secretismo” de la administración pública.

El análisis documental, las entrevistas, y la consulta de fuentes periodísticas y de las páginas de internet institucionales, confirmaron el último supuesto planteado en la investigación: “...nos muestra la escasa importancia que se le da a esta exigencia. Se percibe una debilidad institucional y política que impide la creación y promoción de esos mecanismos y herramientas de involucramiento y de evaluación social de la rendición de cuentas”. Solamente hay tres vías de comunicación unilateral: una muy parcial y escueta como lo es el Estado de Tesorería publicado en la página web de la Legislatura y otras dos de difícil acceso y escasa capacidad de tratamiento de datos que son la publicación en el Boletín Oficial de los Fallos del Tribunal de Cuentas y de la Cuenta de Inversión.

Se concluye entonces que no sólo no se informa de manera clara y completa la

8.5 Medidas de política para una mejor accountability

El sentido final de todo trabajo de investigación es promover aquellas herramientas, consideraciones y reflexiones que, sobre la base del análisis de las acciones que se estudian (en nuestro caso la accountability horizontal), permitan mejorar o completar tanto el marco teórico y conceptual de la problemática como la caja de herramientas con que se cuenta para una mejor gestión.

El objetivo de este último capítulo es proponer algunas medidas de política que favorezcan el proceso de accountability horizontal de la Legislatura de Río Negro.

El conjunto de esta investigación pretende también habilitar mayores debates en pos de construir un Estado más abierto, participativo y preocupado por la resolución de los problemas insertos en su agenda pública.

8.5.1 Información pública acerca de la gestión administrativa

Antes de comenzar este punto es necesaria una disgresión. Existe en el ámbito de lo público un razonamiento falaz acerca de los alcances y contenidos de la gestión pública que pueden y merecen ser difundidos. Ese razonamiento es incorrecto porque los gastos

financiados con recursos públicos bajo ningún concepto son secretos (salvo disposiciones fundadas para que lo sean como en materia de seguridad nacional). En otros términos, que la ciudadanía sepa que tal agente estatal percibe haberes del erario público o tal otra empresa recibió recursos públicos por prestar un servicio, no es una invasión a la intimidad sino información acerca de cómo se gestiona el Estado.

Por otra parte, la información pública se limita a comunicaciones (unilaterales) de prensa, la publicación en el Boletín Oficial de los Fallos del Tribunal de Cuentas y la Cuenta de Inversión y del formulario 205 de Estado de Tesorería en la página oficial de la Legislatura. Con excepción del enlace a los expedientes de contrataciones, el resto de la información está integrada por reportes y resoluciones que consolidan los datos de manera preestablecida.

La propuesta, derivada de lo anterior, es que la Legislatura de Río Negro publique en su página de internet oficial:

- Nómina de personal distinguiendo su condición de revista, categoría y puesto en el que desempeña funciones. Como paso posterior se debería evaluar la posibilidad de informar también el haber bruto de todos los agentes legislativos, tal cual lo hacen en el Estado Nacional.
- Relación de comprobantes mensual (en este reporte figuran todos los recursos y gastos con identificación del concepto, el beneficiario y el importe total).
- Rendición de cuentas mensual ante el Tribunal de Cuentas y Fallos.
- Balance trimestral ante la Contaduría General y Memorándum.
- Cuenta de Inversión de la Legislatura.

Por su parte, las recomendaciones para las agencias asignadas también pivotan sobre la información que se publica en las páginas oficiales:

- Dictámenes y Fallos del Tribunal de Cuentas (hasta principios del año 2023 eran publicados, pero por razones de modernización tecnológica se eliminó esa posibilidad).
- Memorándum o informes de la Contaduría General respecto al Balance trimestral.

8.5.2 Monitoreo y auditorías de gestión

El control de la gestión pública se desarrolla básicamente en tres momentos: ex ante, concomitantemente o en tiempo real, y ex post. El proceso ex ante se desarrolla

previamente a la acción administrativa y un ejemplo de este tipo es el Presupuesto General o la Planificación Financiera. Por otra parte, el control concomitante es el que se produce en el proceso mismo de la gestión (en general es el realizado por las Contadurías Generales, las áreas de administración y de asesoramiento jurídico). Por último, el ex post se realiza una vez finalizado el trámite o procedimiento administrativo y es competencia de los órganos de control interno y externo como el Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de Investigaciones Administrativa o la propia Contaduría General.

Una dificultad que se ha detectado es que el control y evaluación de la rendición de cuentas o de los balances trimestrales es posterior a la ejecución de la acción administrativa (en algunos casos con un retraso de meses u años), lo que implica, en ocasiones, una pérdida de oportunidades de rectificar o, eventualmente, sancionar los desvíos.

La solución a esta falta de enlace entre gestión y control podría ser facilitada con las siguientes medidas:

- Intervención, en tiempo real, del Tribunal de Cuentas en un muestreo de expedientes en trámite de la Legislatura (Monitoreo).
- Auditorías de gestión de las agencias asignadas.
- Enlace permanente entre la Contaduría General de la provincia, la de la Legislatura y el Tribunal de Cuentas, que permita recomendar, concomitantemente, mejoras en la gestión y la transparencia.

Relacionado con esto, una recomendación al Tribunal de Cuentas radica en la ampliación del número de expedientes del muestreo, encontrando un equilibrio entre la excesiva cantidad que era solicitada hasta el año 2019 y el escaso número de la actualidad.

8.5.3 Control de gestión y de resultados

Con este último capítulo culmina ésta investigación. Se ha planteado en varias ocasiones que se concibe a la accountability no sólo como herramienta concreta de rendición de cuentas, y de evaluación de la misma, que se concentra en los grados de cumplimiento de los procedimientos y las normas, sino también como una linterna cuya misión es transparentar y hacer visible cómo funciona el Estado. En ese sentido, resulta fundamental complementar la simple rendición de cuentas (procedimental, normativista, sistemática) con dispositivos que permitan profundizar el análisis y, sobre todo, que penetren en los intersticios que se ocultan a la simple vista del control tradicional.

Lo anterior revela que una rendición de cuentas puede ser perfecta, al igual que su posterior análisis puede no generar objeción alguna. De hecho, en el período que se ha

estudiado solamente en una ocasión (y en un contexto político complejo) la rendición de cuentas de la Legislatura de Río Negro mereció desaprobaciones totales y parciales, así como cargos o multas a los responsables de la gestión. Lo sorprendente de esta situación es que, a pesar de la correctitud legal y procedimental del expediente, pueden existir acuerdos ocultos que pueden afectar negativamente la calidad del gasto y su eficiencia. En otras palabras, el trámite del expediente puede ser formalmente correcto, pero su eficacia y eficiencia estar puesta en discusión.

La resolución de esta dificultad no es fácil. Los actos deshonestos siempre construyen mantos de impunidad, por lo que para desterrarlos se requiere de una voluntad política fuerte y amplia, y de un acuerdo democrático y ético entre Estado y sociedad de iguales características.

Aún así, es posible implementar técnicas de monitoreo y control de gestión en tiempo real y basadas en el análisis de resultados. La propuesta inicial debe partir de algunos parámetros de simple medición (expedientes ejecutados, expedientes con algún vicio o defecto formal, expedientes correctos, precios de referencia promedio, modalidad utilizada para las contrataciones, etc). Posteriormente, y sobre la base de esa experiencia original, complejizar el análisis a partir de la incorporación de criterios más específicos como la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos, la incorporación de la sociedad civil en el control y evaluación, o, la rectificación de las modalidades de contratación en tiempo real.

Palabras finales

Este trabajo ha sido un gran desafío desde el comienzo mismo de su recorrido a mediados del año 2022. Las convicciones acerca de la necesidad de un Estado que construya equidad allí donde se desconocen derechos motivaron, desde el momento cero, la búsqueda de herramientas que permitan abrir sus puertas, reconocer sus defectos y también sus virtudes, y, sobre todo, posibiliten un vínculo sincero con la sociedad que delega en él varias potestades y a la cual debe su vigencia.

Hemos concluido que la accountability, en toda su esencia y espíritu, puede nutrir esos retos democráticos. Para ello, es imprescindible superar el sesgo procedimentalista que detenta, repensando los sistemas de control y evaluación de la gestión y convenciendo a los funcionarios públicos acerca de la necesidad ética de que el funcionamiento del Estado debe revelarse al escrutinio social.

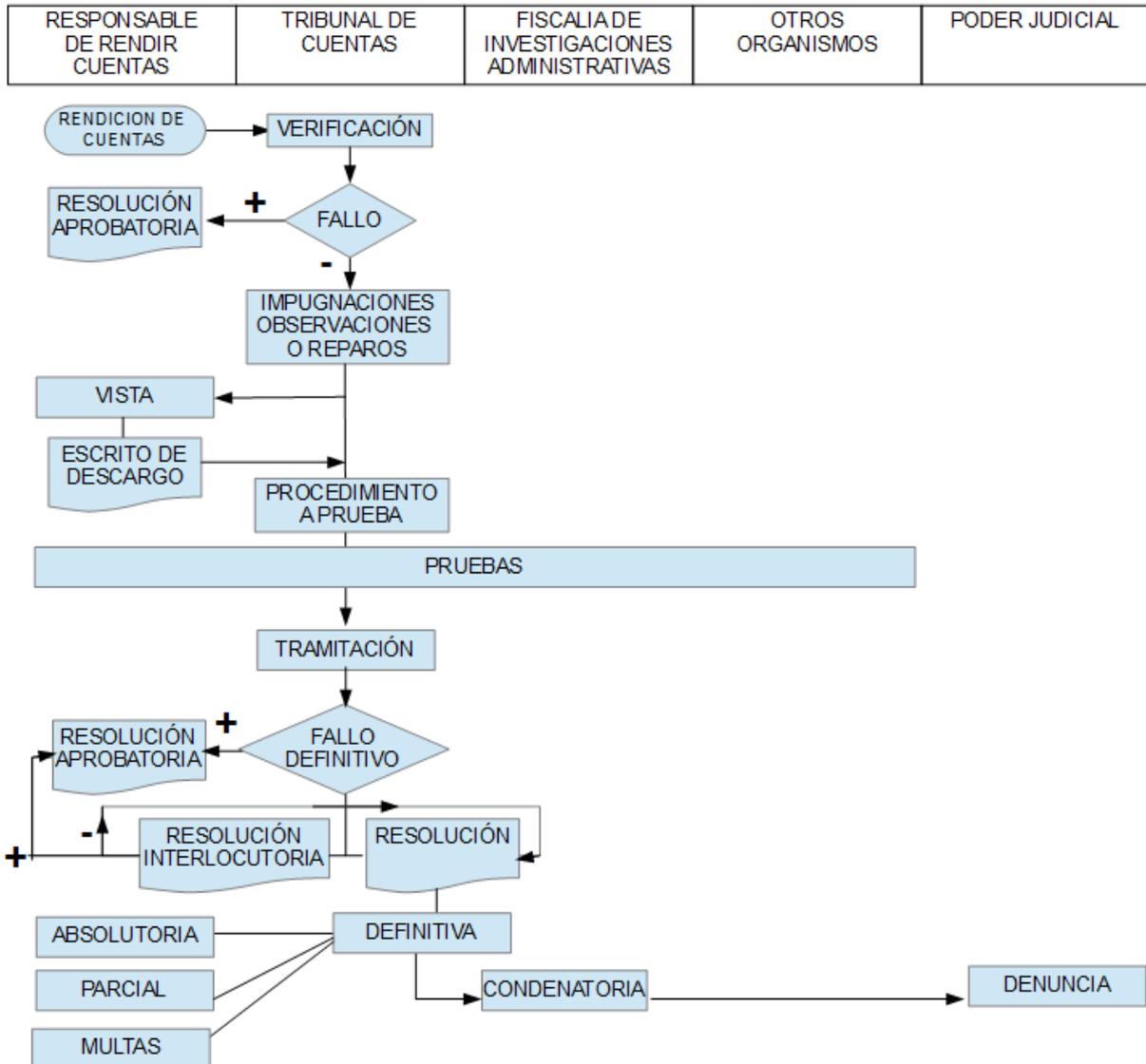
Por último, se espera que esta tesis sea el envión inicial para posteriores desarrollos que estudien ya no sólo a un organismo en particular sino a todo al Sector Público, mejorando así el conocimiento y dando cuenta de su complejidad y especificidad.

Anexos

Anexo I

Procedimiento Juicio de Cuentas

JUICIO DE CUENTAS



Anexo II
Procedimiento Juicio Administrativo de Responsabilidad

