

HACIA UNA AMPLIACIÓN DE LOS CONTROLES TRADICIONALMENTE APLICADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PROVINCIAL. LA FISCALIZACIÓN DE LA EFICACIA CONSEGUIDA EN EL MARCO DE LA PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS

Tesista
Pablo Milt

Director de tesis
Bruno Rezzoagli

Las reformas administrativas del Estado contemporáneo impulsaron un proceso de transición de una hacienda de erogación hacia una hacienda de producción, en cuyo marco el control debe fiscalizar resultados entendidos como producción pública final que satisface necesidades colectivas. La gestión pública ha evolucionado desde un modelo burocrático hacia un enfoque orientado hacia los resultados, que no se centra ni en los insumos del proceso, ni en la legalidad del accionar, sino más bien en los resultados e impactos de las acciones gubernamentales. A su vez, las mejoras en la gestión gubernamental introducidas por ese nuevo paradigma han incorporado los objetivos de economía, eficiencia, eficacia, ejecutividad y efectividad (5 «E») al desarrollo del accionar estatal, y a la medición del empleo realizado de los dineros públicos que financian al mismo.

Durante mucho tiempo los gobiernos se han preocupado más por medir las erogaciones incurridas que por constatar los resultados obte-

nidos con aquellas, justificando de esa manera sus esfuerzos en función de lo gastado, en lugar de mostrar lo efectivamente conseguido. En ese contexto, el control en el sector público tradicionalmente ha estado ceñido al objetivo de comprobar el cumplimiento de la legalidad y la regularidad contable-financiera del accionar gubernamental. Cumplidos los requisitos que marca la ley y respetadas las reglas de procedimiento, se acepta implícitamente que el sector público está consiguiendo adecuadamente los objetivos que lo legitiman, es decir, está actuando lógicamente.

Sin embargo, con los controles tradicionales sólo podemos aseverar que el gasto público se efectiviza, pero no que se gestiona. Por lo tanto, bajo esta mecánica se han mantenido estructuras, procedimientos y organismos ineficaces. Frente a ello, la ciudadanía se encuentra cada vez mejor informada, y es más exigente en términos de racionalidad del gasto público y rendición de cuentas respecto a la racionalidad del accionar estatal en el

uso de sus dineros públicos. De tal forma, se debe apuntar a una expansión en los límites del control público actual, tal como se lo concibe, donde se complementen los aspectos formales (regularidad financiera–legal) junto con los sustanciales (regularidad en torno a las denominadas 5 «e»).

Dentro de la matriz institucional de la provincia de Santa Fe, la Legislatura Provincial cuenta con el apoyo técnico del Tribunal de Cuentas (TCP) como organismo autónomo e independiente al poder administrador a fin de vigilar el cumplimiento de lo que se ha votado en representación del pueblo soberano: el presupuesto público. Entre las atribuciones funcionales fiscalizadoras del TCP incorporadas por la Ley 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado Provincial (LAEYCEP) se establece en su artículo 203° que en el marco del programa de acción anual de control externo del organismo le corresponderá «evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y operaciones contempladas en la Ley de Presupuesto o Leyes Especiales» (inciso f); mientras que el art. 202° (inciso b) agrega a los controles tradicionalmente desplegados por aquel un «control de gestión», cuyos resultados deben ser necesaria y convenientemente plasmados en el dictamen de la Cuenta de Inversión (CI) que eleva a la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas.

En este marco, considerando que la presentación de la CI responde a un esquema de rendición de cuentas entre poderes, se impone naturalmente un control sobre aquella mediante la fiscalización de los resultados registrados por la ejecución de la programación física–financiera que incorpora la técnica de Presupuesto por Programas (PPP), y que deben integrar el contenido de la CI. En tal sentido, una fiscalización sobre la eficacia lograda por la función de producción pública

desde la óptica presupuestaria, conformaría un valioso control por parte de nuestro TCP, ampliando así el ámbito tradicional de actuación del organismo. Entonces, cabe preguntarnos: ¿por qué el TCP no realiza un control sobre los resultados obtenidos a partir de los objetivos y metas que integran la programación del PPP?

En la problemática de referencia, se plantea específicamente indagar respecto a la realización de un control por parte del TCP sobre la eficacia lograda en la ejecución de los programas presupuestarios con el avance del ejercicio presupuestal, fiscalizando el grado de consecución de los objetivos y metas que integran la programación plasmada en el PPP y que se relacionan con la producción de bienes y servicios ofrecidos por el Estado. En ese orden de ideas, el abordaje se realiza desde una visión productiva de la hacienda gubernamental, centrada en la oferta pública de bienes y servicios, junto a un enfoque de resultados y a las nuevas atribuciones funcionales del organismo según la LAEYCEP.

El estudio, situado en la provincia de Santa Fe se apoyó en tres bases. Un análisis teórico sustentado en técnicas de investigación documental de los diversos aspectos que entraña la fiscalización propuesta. Un análisis comparativo con el caso nacional, atendiendo al notorio grado de similitud existente entre la normativa aplicable a ambas jurisdicciones. Una experiencia práctica desplegada a partir de la observación directa del PPP y la CI correspondientes al ejercicio 2011, que permita clarificar e identificar factores a nivel local que afectan la aplicación de la fiscalización propuesta.

Con el trabajo de investigación se ha podido comprobar que en la actualidad el TCP no despliega una fiscalización del tenor que se propone. Dentro del esquema de control parlamentario al que responde e imbuido de

una corriente europea continental o latina, el organismo se concentra en el análisis de la legalidad de los actos administrativos emitidos y la conformación de una jurisdicción especial para el tratamiento y aprobación de las rendiciones de cuentas por la inversión de recursos fiscales, destacándose como su actividad más trascendente el dictamen de la CI del ejercicio elevada por el Poder Ejecutivo en sus aspectos financiero–económico–presupuestario.

Si bien la LAEYCEP establece dentro del contenido de la CI la presentación de informes y estados relacionados con la ejecución física y el nivel de cumplimiento alcanzado en las metas y objetivos presupuestarios trazados, en la práctica dicha información —en general— no se encuentra contemplada por el documento presentado actualmente al TCP. En el marco de la fiscalización propuesta se han desarrollado indicadores que relacionan el ámbito del proceso productivo con las dimensiones del desempeño gubernamental, a fin de orientar la labor de auditoría de los contenidos físicos que deben ser incorporados a la CI, para así coadyuvar a conformar un juicio sobre los niveles de eficacia alcanzados por los diversos programas contemplados en el PPP, conforme a los valores de producción oportunamente programados en dicho instrumento.

En tal contexto, el TCP reviste como el organismo que debe llevarla a cabo, atendiendo a factores tales como su independencia respecto al «controlado», y su potencial injerencia en el proceso legislativo de aprobación del presupuesto para así retroalimentar el ciclo con el producto de este control. Asimismo, el análisis comparativo con el caso nacional abonó en el sentido que aquí se concluye. Los resultados obtenidos para los indicadores desarrollados en el trabajo de investigación, podrían nutrir el contenido del dictamen elaborado por el TCP sobre la CI en torno a la fiscalización propuesta. No obstante ello, se destaca que existen a su vez posibilidades de apertura hacia otras instancias de análisis. A partir de la experiencia práctica se ha podido comprobar un escenario donde resulta prácticamente nula la posibilidad de fiscalizar la producción pública obtenida para las asignaciones que conforman el presupuesto provincial aprobado. No obstante ello, ante las falencias informativas que evidencia la CI, el TCP no realiza observaciones ni deja asentada salvedad alguna con relación a la omisión de los mencionados contenidos de índole físico–productivo por parte de dicho documento, atendiendo a que la LAEYCEP le encomienda puntualmente su fiscalización.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Milt, Pablo (2014). «Recensión de tesis: “Hacia una ampliación de los controles tradicionalmente aplicados por el tribunal de cuentas provincial. La fiscalización de la eficacia conseguida en el marco de la presupuestación por programas”», *DAAPGE*, año 14, N° 22, 2014, pp. 155–157. Santa Fe, Argentina: UNL.
