

# **BASES PARA UN NUEVO ENFOQUE EN MATERIA DE CONTROL EXTERNO DE LA HACIENDA PÚBLICA PROVINCIAL: "EL CONTROL DE RESULTADOS"**

Tesista:  
**Magister en Administración Pública  
CPN Silvia María Sahn**

Director de Tesis:  
**Lic. Orlando Andrés Braceli**

## **1. MARCO TEÓRICO E IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

El proceso de globalización y de modernización de la economía ha repercutido drásticamente sobre el mundo y la forma de participación del Estado en la sociedad, e instalado la necesidad de generar una modalidad de control que permita merituar los resultados de la gestión realizada por el sector público.

Bajo ese marco cobra relevancia la forma en que se asignan los recursos públicos y cómo se controla su uso; ello implica profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia en la gestión pública, aspecto éste entendido como el deber del gobierno de someter al escrutinio público su operatoria y los procedimientos relacionados con la toma de decisiones.

Dada la complejidad del Estado, esta función ha sido delegada transfiriéndose tal competencia a organismos técnicos que adquieren distintas denominaciones según su forma de

organización y las características que adoptan.

En nuestra Provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial establece, entre las facultades del Poder Legislativo, la de presupuestar y juzgar la inversión de los fondos públicos, ambos institutos con la misma jerarquía institucional.

El presupuesto representa la expresión en cifras de las aspiraciones del todo social. Sobre este proceso debe entenderse el control como un macrosistema en el que se acoplan interactivamente sus dos sistemas: el interno, esencialmente previo y complementariamente posterior, y el externo, esencialmente posterior y complementariamente previo.

El presupuesto se transforma en una norma de derecho obligatorio, tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Administrador, órganos sujetos al ordenamiento jurídico. Se

convierte en el instrumento adecuado para fiscalizar la capacidad del sector público para financiar sus gastos y erogaciones con los recursos derivados de sus potestades tributarias, de la desafectación de parte de sus activos y de cuando se contrae crédito público.

El presupuesto así concebido debe contribuir a la correspondencia entre las necesidades colectivas y el gasto del Estado, para el logro de un mayor grado de bienestar social.

La Cuenta de Inversión, que vincula al presupuesto y la registración de la ejecución de las actividades gubernamentales, permite el control político a cargo del Poder Legislativo y de la ciudadanía en general.

Presupuesto y Cuenta de Inversión representan los instrumentos de gestión más importantes de control republicano en el marco del principio de la división de poderes de los actos realizados.

Sobre la Cuenta de Inversión se debe ejercer dos controles posteriores perfectamente diferenciados: uno es el del Tribunal de Cuentas de la Provincia, de rango constitucional (Artículo 81° de la C.P.) basado en principios técnicos y administrativos, y el otro, el control político a cargo del Poder Legislativo (Artículo 55°, inciso 9 de la C.P.).

En su capítulo V, artículo 81° la Constitución de la Provincia instituye un Tribunal de Cuentas (TCP) con jurisdicción en toda la Provincia que tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten.

A través de los resultados de la fiscalización de las cuentas y de la gestión económico-financiera de la Hacienda Pública Provincial, el Tribunal de Cuentas de la Provincia como órgano de control externo proporciona al Legislativo el apoyo técnico para el ejercicio del control político que tiene atribuido sobre el Ejecutivo.

El presupuesto por resultados, entendido

como el conjunto de objetivos y metas relacionado con la satisfacción de las necesidades colectivas, implica la explicitación de objetivos valorados mediante alguna unidad de medida representativa que posibilite la cuantificación de las metas.

El Control de Resultados propone una metodología con la cual se mide la producción pública, lo que facilita la toma de decisiones sobre el tipo y la magnitud de la producción de bienes y servicios que se requieren para el logro de los objetivos definidos por las políticas públicas, y sirve de base para la determinación y cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo los procesos productivos, creando las condiciones para el análisis de la eficiencia y la eficacia de la gestión.

Considerando que los objetivos de las políticas públicas conducen a la satisfacción de necesidades sociales, los indicadores de gestión posibilitan medir la contribución que los entes realizan para satisfacer las necesidades colectivas.

El modelo de control de resultados extiende el control desde su faz tradicional de fiscalización de legalidad y regularidad contable hacia una fiscalización integral de la gestión que cubre aspectos de economía, eficiencia y efectividad.

El avance de estas ideas en materia de control, Nueva Administración Pública (Hood, 1990), Nuevo Paradigma para la Administración (países de la OCDE), Gobierno Empresarial (Osborne y Gaebler, 1993), que convergen en un cambio de orientación hacia el mejoramiento del desempeño, nos indica que el Control de Resultados surge como una realidad concreta y probada.

A fin de ilustrar el avance de este enfoque, sucedido en las últimas décadas, se analizan transformaciones ocurridas en países desarrollados y de la región, que tipifican con claridad los cambios experimentados en la concepción y naturaleza del control, básicamente orienta-

dos al logro de resultados medidos por el cumplimiento de objetivos.

Se describen experiencias de países europeos: España, Reino Unido, Suecia y Unión Europea; países de América del Norte: EE. UU. y Canadá; países de América Latina: Brasil, Colombia, Chile y México, y países de Oceanía: Nueva Zelanda.

Respecto de la evolución de tendencias en el ámbito nacional, se rescatan los aspectos más relevantes que han surgido con la sanción de la Ley Nacional N° 24156 de “Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, que permitió la reorganización de los sistemas presupuestario, tesorería, crédito público, contabilidad y de control.

Respecto del órgano de control externo nacional, creado por la citada Ley, se resaltan las funciones y competencias de la Auditoría General de la Nación desarrolladas bajo un modelo de control integral.

## 2. OBJETIVOS ABORDADOS

1. Delimitar y encuadrar conceptualmente, desde la perspectiva del control externo y de la evaluación de las políticas públicas, la problemática presupuestaria y su incidencia en la medición de resultados.

2. Identificar los factores que condicionan la evaluación integral de las políticas públicas e impiden la institucionalización del control de resultados, a partir del análisis del Presupuesto de cuatro Organismos de la Provincia de Santa Fe y la Cuenta de Inversión.

3. Promover un ámbito de reflexión para debatir y analizar las tendencias que están configurando el futuro del Estado y de su aparato de gestión.

## 3. METODOLOGÍA

- Encuadre del estudio en la estructura teórica existente y en nuestro ordenamiento jurídico.
- Exploración acerca de un conjunto de fac-

tores que inciden sobre el Presupuesto y la Cuenta de Inversión Provinciales y condicionan la implantación del control de resultados limitando las posibilidades de aplicar la evaluación integral de las políticas públicas en el marco de competencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

A fin de delimitar la investigación se selecciona una muestra compuesta por los presupuestos analíticos de cuatro jurisdicciones del ámbito provincial, las que resultan válidas para la comprobación del objeto de estudio considerando su incidencia en la composición jurisdiccional del gasto y su impacto en el volumen total del gasto público provincial.

El análisis se basa en la formulación de cuatro premisas:

a) Estructura programática del Presupuesto: programas definidos por el lado de la oferta no explicitan las necesidades o demandas sociales, potenciales y/o reales, que las acciones públicas intentan satisfacer.

b) Presupuesto y Cuenta de Inversión como instrumentos de gestión mediante los cuales se explicita la función productora del sector público.

c) Estructura de los instrumentos de gestión y los sistemas de registración.

d) Exposición de la información.

## 4. PRINCIPALES RESULTADOS

El estudio evidencia que las premisas sostenidas son válidas y se fundan en comprobaciones realizadas:

a) Estructura programática: se demuestra que los programas no identifican explícitamente las necesidades a satisfacer, factor que condiciona la evaluación de primer grado, limita la medición del impacto de las acciones ejecutadas en función del cumplimiento de las políticas públicas que le dieron origen.

b) De la totalidad de los programas surgen falencias respecto de la especificación de ac-

ciones y, por lo tanto, de los procesos productivos y de las funciones de producción de cada una de ellas. Este factor limita la evaluación de segundo y tercer grado, es decir, la medición del costo y resultado de la acción.

c) Se comprueba que los sistemas de registración están diseñados para la contabilización de los insumos valorizados.

Esta limitación impide la corrección de los procesos de asignación existentes y condiciona el establecimiento de relaciones necesarias para su medición, circunscribiendo el análisis a variables financieras exclusivamente.

d) La carencia de información en la programación presupuestaria y los métodos tradicionales de registración contable condicionan las formas adoptadas en la presentación de la Cuenta de Inversión y los análisis que puedan derivarse de la interpretación de la información que ésta expone. Las limitaciones enunciadas, desde la óptica del control de resultados, condicionan fuertemente su función de

instrumento estratégico de evaluación de las políticas públicas.

## 5. CONCLUSIONES

- La efectividad, transparencia, participación social y correspondencia con las demandas sociales son valores sobre los cuales siempre se hace retórica, pero no podrán alcanzarse sin cambios conceptuales y culturales y sin una profundización de las transformaciones iniciales.

- De la temática abordada y de las experiencias señaladas, queda claro que el Control de Resultados es una posibilidad concreta y probada.

- La modalidad propuesta abre una perspectiva del control por la cual se trata de evaluar los resultados de las acciones gubernamentales definidas a través de las políticas públicas, lo que implica aceptar un cambio en la valoración.

- Queda demostrado que el Control de Resultados es una materia pendiente en la administración de la Provincia de Santa Fe.

## BIBLIOGRAFÍA

**Ale, Miguel Ángel (1998):** *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Adaptado a la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156). Bogotá, Caracas, México DF, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

**Braceli, Orlando A. y Braceli, María Silvana (2000):** “La participación, la transparencia, la eficiencia y la gestión integral. Relaciones con el Ciclo Presupuestario”. *Serie Estudio*, N° 42. FCE, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

**Braceli, Orlando A. y Braceli, María Silvana (2001):** “La participación legislativa en el debate parlamentario del presupuesto y el presupuesto participativo. Participación indirecta vs. participación directa”. FCE, Universidad Nacional de Cuyo. Presentado en Jornadas de Ciencias Económicas y XXXIV Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. FCE, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

**Collazo, Oscar J. (1994):** *La Ley N° 24156. La de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público. Análisis y crítica*. Interoceánicas SA, Buenos Aires.

**García, Cándido Emilio y Otheguy, Osvaldo Oscar:** “Reflexiones sobre el Sistema de Control Integral e Integrado en la Ley N° 24156, con particular referencia a una de sus partes: La Legitimidad” en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XVIII, nro. 213, junio de 1996.

**Publicación del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.** Revista *El Control Público*, nro. 91, mayo/agosto, Paraná, Entre Ríos:

- “El Papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y Perspectivas”. Autor: Antonio Castells.
- “Más allá de las tres Es en la Administración Pública”. Autora: Isabel De Val Pardo.