

ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE EN MUNICIPIOS

LETIZIA MARIEL PAPROCKI



Paprocki, Letizia Mariel

Administración transparente en municipios / Letizia Mariel Paprocki. - 1a ed . -

Posadas : Universidad Nacional de Misiones, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-766-169-3

1. Administración. 2. Administración Municipal. I. Título.

CDD 351.1

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A mis hijos Eliseo y Evangelina, a mi esposo Facundo, a mi madre y a mi padre, por acompañarme siempre en mis desafíos.

A Dios, siempre y por todo.

INDICE

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS	3
INDICE.....	4
INDICE DE TABLAS	6
INDICE DE ILUSTRACIONES.....	8
INTRODUCCIÓN	11
Presentación.....	15
Aporte del presente libro	17
Breve descripción de la estructura del libro	18
CAPITULO 1 –ANTECEDENTES SOBRE MODELOS DE TRANSPARENCIA Y PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA UTILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	19
Análisis de propuestas para lograr mayor transparencia	19
Modelo de Gestión Municipal Transparente - Ecuador	19
14 Acciones Básicas para la Transparencia – México.....	24
Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal - Honduras	30
Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales - Bolivia	33
Programa Carta Compromiso con el Ciudadano - Argentina	36
Consejo para la Transparencia - Chile	41
Propuestas sobre la optimización de la utilización del presupuesto público	47
Análisis de posiciones sobre cómo potencializar el uso del Presupuesto Público.....	47
Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador	54
Utilización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones	58
CAPITULO 2 –ANTECEDENTES SOBRE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COMUNICACIÓN Y CONTROL .	61
Análisis de experiencias de estrategias de comunicación en el Sector Público.....	61
Casos de Mejora en la gestión de la información	61
Acceso a la información pública.....	63
Estrategias de comunicación: análisis de casos	65
Barbosa Global	65
Modelo estructural de gestión comunicativa relacional.....	67
Estrategia de comunicación con características del sector privado aplicable a los Municipios	70

Antecedentes acerca del control	76
Mejoras propuestas en control interno	77
Alternativas de mejora para el control externo	86
La alternativa del control social	94
CAPITULO 3 – MARCO CONCEPTUAL – FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS, TRANSPARENCIA, PRESUPUESTO, COMUNICACIÓN Y CONTROL.....	100
Fundamentos filosóficos	100
Qué se entiende por Transparencia	105
Conceptualización de administración transparente	112
El Presupuesto Público	113
Conceptualización de Presupuesto Público	114
Utilidad del presupuesto público	117
La Comunicación Institucional	120
Conceptualización de la comunicación institucional	121
Importancia de la comunicación	123
El Control	125
Concepto y clasificación del control.....	125
El control en la legislación	135
Relevancia del control en el sector público	138
CAPITULO 4 – ANALISIS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MISIONES	140
Caracterización de los Municipios de la Provincia de Misiones.....	140
Elaboración del cuestionario para la recolección de los datos	142
Sobre la Administración actual de los Municipios de la Provincia de Misiones	148
Grados de transparencia de las administraciones municipales	151
Análisis de las variables de transparencia en los municipios de primera categoría	156
Análisis de las variables de transparencia en los municipios de segunda categoría	164
Análisis de indicadores en los municipios de primera y segunda categoría	168
CAPITULO 5 – ANALISIS SOBRE PRESUPUESTO, COMUNICACIÓN Y CONTROL.....	186
El presupuesto municipal en los municipios de la Provincia de Misiones	186
Aspectos legales contemplados	186
Situación del presupuesto público en las etapas de planificación, administración y control de la gestión	187
Análisis del proceso presupuestario en los municipios de la Provincia de Misiones.....	192

Situación general de los presupuestos públicos de los municipios de la Provincia de Misiones ...	197
La comunicación en los municipios de la Provincia de Misiones	199
Análisis de la normativa referida a la comunicación en los municipios de la Provincia de Misiones	199
Análisis institucional de la comunicación en estos municipios.....	202
Difusión de imagen e identidad y estrategias de comunicación en los municipios de la Provincia	207
El control en los municipios de la Provincia de Misiones.....	209
Análisis del control interno en los municipios de la Provincia de Misiones.....	209
Análisis del control externo en los municipios de la Provincia de Misiones.....	216
CAPITULO 6 – FORMULACIÓN DE UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE BASADO EN TRES PILARES FUNDAMENTALES	225
Análisis de los aspectos más relevantes de las experiencias ya desarrolladas.....	225
Análisis de las características actuales, las potencialidades y las necesidades de los municipios de la Provincia de Misiones	234
Aspectos generales sobre la transparencia en los municipios de la Provincia de Misiones.....	235
Aspectos generales en relación al presupuesto, la comunicación y el control en los municipios de la Provincia de Misiones	239
De los Pilares Fundamentales de un Modelo de Administración Transparente para Municipios	242
Formulación de un Modelo de Administración Transparente basado en tres pilares fundamentales aplicable a los Municipios de la Provincia de Misiones	248
Implementación de la Propuesta	264
Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Propuesta.....	266
CONCLUSIÓN	268
BIBLIOGRAFÍA.....	271
ANEXOS	289
ANEXO I - Formulario de entrevista a funcionarios municipales	289
ANEXO II - Formulario de encuesta control interno.....	294
ANEXO III - Formulario de encuesta control externo	296

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 – Cuadro resumen del modelo de gestión municipal transparente aplicados en Municipios de Ecuador	23
Tabla 2 – Cuadro de las 14 acciones para la transparencia	25
Tabla 3 – Cuadro resumen de las propuestas de las 14 acciones básicas para la transparencia - México	29

Tabla 4 – Cuadro resumen del manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal de Honduras.....	32
Tabla 5 – Cuadro resumen de la Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales - Bolivia.....	35
Tabla 6 – Cuadro resumen de la propuesta de la carta compromiso con el ciudadano.....	41
Tabla 7 – Cuadro de medidas propuestas por el Consejo para la Transparencia de Chile	44
Tabla 8 – Cuadro resumen de la propuesta del Consejo para la Transparencia de Chile	46
Tabla 9 – Cuadro de análisis de las experiencias del sector privado relevadas	71
Tabla 10 – Cuadro de estrategias de medios y mensajes	74
Tabla 11 – Cuadro de Propósitos del Control Interno en relación a las funciones de la Hacienda Pública.....	78
Tabla 12 - Metodología del estudio y evaluación del control interno municipal	81
Tabla 13 – Normas de control interno de la Contraloría General del Estado de la República de Ecuador	82
Tabla 14 – Preguntas que deben hacerse para mejorar el control externo y aspectos que disminuyen su eficiencia.....	86
Tabla 15 – Deficiencias y propuestas de mejoras del Tribunal de Cuentas del Estado	88
Tabla 16 – Clasificación del control.....	126
Tabla 17 – Modelos históricos de control externo	131
Tabla 18 – Funciones de los tribunales de cuentas.....	132
Tabla 19 – Cuadro detalle de Municipios de la Provincia de Misiones.....	141
Tabla 20 – Variables e indicadores de una administración transparente.....	143
Tabla 21 – Cuadro de grado de transparencia promedio de los municipios de la Provincia de Misiones	152
Tabla 22 – Cuadro de diferencias porcentuales entre variables de municipios de primera y segunda categoría.....	155
Tabla 23 – Composición del valor de la variable difusión de procesos, de las funciones y acciones de los municipios de primera categoría	158
Tabla 24 – Composición del valor de la variable posibilidad de control social.....	159
Tabla 25 – Composición del valor de la variable existencia de sistemas de control interno.....	160
Tabla 26 – composición de la variable utilización adecuada de canales de comunicación	161
Tabla 27 – Composición de la variable presentación de rendiciones de cuentas claras y en término.....	163
Tabla 28 – Composición de las variables equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes, y funcionarios y agentes con vocación de servicio	164
Tabla 29 – Composición del valor de la variable difusión de procesos, de las funciones y acciones de los municipios de segunda categoría	166
Tabla 30 – Composición del valor de las variables presentación de rendiciones de cuentas claras y en término, y equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes de los municipios de segunda categoría, en comparación con los valores de los municipios de primera categoría y promedios generales.....	167
Tabla 31 – Indicadores de las variables 1 y 2 de municipios de primera y segunda categoría.....	169
Tabla 32 – Indicadores de posibilidades de control social.....	176
Tabla 33 – Indicadores de las variables confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos	178

Tabla 34 – Indicadores de la existencia de sistemas de control interno	180
Tabla 35 – Indicadores de presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	182
Tabla 36 – Indicadores de equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	183
Tabla 37 – Situación de la utilización del presupuesto público en los municipios en las etapas de planificación, administración y control de la gestión.....	188
Tabla 38 – Datos relevantes del proceso presupuestario en los municipios de la Provincia de Misiones	193
Tabla 39 – Presupuestos al inicio y al cierre de Municipios de la Provincia de Misiones. Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos)	195
Tabla 40 – Municipios de la Provincia de Misiones que regulan aspectos referidos a la comunicación	199
Tabla 41 – Cuadro de cumplimiento de propósitos que persigue el control interno en los municipios de la Provincia de Misiones.....	212
Tabla 42 – Cuadro de aspectos relevantes de transparencia, presupuesto, comunicación y control	226
Tabla 43 – Cuadro de diferentes propuestas, su concreción y los resultados esperados	232
Tabla 44 – Cuadro general de comportamiento de indicadores.....	236
Tabla 45 – Cuadro de indicadores con respuestas bajas y medias	237
Tabla 46 – Relevancia de indicadores en función a la necesidad de intervención para alcanzar mayor impacto	239
Tabla 47 – Relación entre presupuesto público e indicadores	243
Tabla 48 – Relación entre adecuada comunicación e indicadores	244
Tabla 49 – Relación entre el control y los indicadores.....	246
Tabla 50 – Cuadro de indicadores que mejorarían con los pilares del modelo de administración transparente.....	248
Tabla 51 – Medidas propuestas a aplicarse en el presupuesto público	250
Tabla 52 – Medidas propuestas en materia de comunicación	255
Tabla 53 – Medidas propuestas en relación al control	258
Tabla 54 - Análisis FODA del modelo	266

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1- Mejora Continua de los servicios en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano	40
Ilustración 2 – Pilares y factores claves de la reforma presupuestaria de El Salvador	55
Ilustración 3 – Cuadro Propuesta para alcanzar la optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control	60
Ilustración 4- Gráfico propuesta de Comunicación Institucional para Municipios	75
Ilustración 5- Ciclo de control interno.....	80
Ilustración 6 – Relación entre economía, eficiencia y eficacia con el desempeño público	91
Ilustración 7 – Relación entre objetivos y componentes del control interno – Informe COSO.....	129
Ilustración 8 – Comparación de los valores de las variables en municipios de primera y segunda categoría.....	153
Ilustración 9 – Comportamiento de las variables de transparencia en los municipios de primera categoría.....	156

Ilustración 10 – Comportamiento de las variables de transparencia en los municipios de segunda categoría.....	165
Ilustración 11 – Grado de participación del municipio en los medios de comunicación para la difusión de las políticas públicas.....	170
Ilustración 12 – Empleados y funcionarios municipales que conocen en general todas las actividades de los municipios.....	170
Ilustración 13 – Público en general que conocen las funciones y acciones de los municipios	171
Ilustración 14 – Resultados y procesos de contratación claros y con acceso a la información para el público en general.....	171
Ilustración 15 – Conocimiento de la población en general sobre los proveedores de la municipalidad, sus contratos y sus montos	172
Ilustración 16 – Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal	172
Ilustración 17 – Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución.....	173
Ilustración 18 – Puesta en conocimiento de las obras de infraestructura, su costo, ejecutor, y evolución	173
Ilustración 19 – Difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios.....	174
Ilustración 20 – Conocimiento general en gastos de comunicación (medios radiales, publicidad, etc.)	174
Ilustración 21 – Debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales	175
Ilustración 22 – Indicadores de posibilidades de control social.....	176
Ilustración 23 – Indicadores de las variables confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos	179
Ilustración 24 – Indicadores de sistemas de control interno	181
Ilustración 25 – Indicadores de presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	182
Ilustración 26 – Indicadores de equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	184
Ilustración 27 – Sobre el presupuesto público municipal como herramienta de planificación.....	190
Ilustración 28 – Sobre la utilización del presupuesto como herramienta de administración	191
Ilustración 29 – Sobre la utilización del presupuesto como herramienta de control.....	192
Ilustración 30 – Gráfico sobre porcentajes de incrementos de los presupuestos de cierre en relación a los presupuestos al inicio – Ejercicio 2008.....	196
Ilustración 31 – Existencia de áreas de comunicación y estrategias de comunicación interna en los municipios de la Provincia de Misiones	203
Ilustración 32 – En relación al posicionamiento y la consideración de la opinión pública	205
Ilustración 33 – Gráficos sobre comunicación, imagen e identidad de los municipios	208
Ilustración 34 – ¿Conoce si existe alguna guía de control interno y su evaluación?	210
Ilustración 35 – ¿El control interno de los municipios permite realizar evaluaciones y comparaciones con los resultados?.....	211
Ilustración 36 – Propósitos que persigue el control interno en los municipios.....	213
Ilustración 37 – ¿Se planifican las acciones de control interno y se evalúa su desarrollo?	215
Ilustración 38 – ¿Realizan los contadores municipales control de gestión?.....	216
Ilustración 39 – ¿Se acumulan retrasos considerables en los estudios de los periodos auditados? ..	217
Ilustración 40 – ¿Hay zonas de sombra que quedan sin estudiar?	219

Ilustración 41 – ¿Sería más eficiente el control si el Tribunal de Cuentas se encontrara en la sede municipal?	220
Ilustración 42 – ¿Considera que el tribunal de Cuentas podría realizar un control por desempeño?	221
Ilustración 43 – Modelo de administración transparente para municipios	263

INTRODUCCIÓN

«Los municipios gestionan y arriesgan el dinero de todos, y todos tenemos derecho, en democracia, a una gestión no sólo legal, sino transparente y eficaz.»

(Pérez, 1999, pág.10)

Son numerosas las asociaciones y organismos nacionales e internacionales que propenden a los gobiernos a trabajar en pos de una administración transparente. Entre los fundamentos que exponen se encuentra que la administración transparente es uno de los principios fundamentales de la gobernabilidad, siendo ella una de las bases de la legitimidad de las instituciones democráticas, de la estabilidad y de la confianza de la ciudadanía. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág.10)

Sumado a ello, la implementación en los municipios, como en cualquier otro orden de gobierno, de un modelo de administración transparente reporta múltiples beneficios, tanto para gobernantes como para gobernados.

Por una parte, la transparencia mejora la calidad de vida de los seres humanos, puesto que las personas con acceso a la información pública aprovechan esa información para su propio desarrollo. Este es un derecho de los ciudadanos que se convierte en un verdadero beneficio social, permitiendo que la información deje de ser el privilegio de algunos para convertirse en un bien colectivo, aprovechable por cualquiera, lo que impacta de manera muy positiva en la gobernabilidad democrática de las comunidades.

Además a través de la transparencia se genera confianza. La ciudadanía tiene la posibilidad de conocer los bienes y servicios financiados con sus impuestos, a la vez que se genera un ámbito de control social que disminuye oportunidades de corrupción. Todo ello brinda a los ciudadanos mayores elementos para confiar en su gobierno y en sus líderes políticos, para apoyar las administraciones y colaborar en los asuntos comunitarios.

Por otra parte, la transparencia contribuye a la mejora administrativa, dado que permite que se identifiquen áreas de mejora de la gestión gubernamental, se exponen las acciones generando una dinámica de autocontrol y mejora continua, lo que contribuye a la reducción de costos, a la generación de mejores sistemas administrativos y a un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos. (Municipios transparentes, 2003, pág. 5)

Según Bellver e Kaufmann, en las sociedades democráticas, el acceso a la información y a la transparencia pueden ser considerados como uno de los derechos humanos fundamentales, teniendo una gestión transparente como principales características el acceso a la información comprensible para los ciudadanos y la apertura de su participación en el gobierno (control social). (Ferreira Cruz, de Sousa Ferreira, Martins da Silva, Álvaro da Silva Macedo, 2012, pág. 4)

Tal como indica Mileski (2011, pág. 376), transparencia, participación popular y control social están íntimamente vinculados y surgen de un mismo factor, el Estado Democrático de Derecho; es inadmisibles en el Estado Democrático de Derecho que el gobierno quede enclaustrado, hermético, sin dar satisfacción de sus actos. “La transparencia como presupuesto de la participación popular, terminó por propiciar el surgimiento del control social, transformándose en un nuevo medio suplementario de control”.

Señala asimismo Ramírez, que “la publicidad de los actos de gobierno es un elemento esencial de la democracia. La transparencia favorece la moralidad administrativa y política”. (Martí Capitanachi, 2011, pág. 16)

Pero, ¿cómo se define o se explica la transparencia? La transparencia se representa en una noción que engloba a tres elementos: responsabilidad; integridad; comunicación y acceso a la información. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág.51 a 60)

- La responsabilidad o accountability, se refiere a varios aspectos: una responsabilidad financiera, entendida como la obligación que tiene cualquier funcionario o agente que maneje recursos públicos de rendir cuentas, como así también de los procesos y procedimientos que realiza; una responsabilidad administrativa, representada por sistemas de control interno que complemente y fortalezca el control realizado por los organismos de control del Estado; una responsabilidad política, que se manifiesta en el proceso electoral y en donde los distintos poderes del Estado se controlan entre sí; y una responsabilidad social referida al control a cargo de los ciudadanos.
- La integridad se refiere a la honestidad y buen actuar. Esta actitud es, por una parte, una cualidad que deben presentar los funcionarios y agentes del Estado, requiriendo de estos, que no se sometan a obligaciones ajenas a su función que puedan ejercer influencia sobre ella, puesto que el respeto y la confianza de la ciudadanía hacia los órganos y entidades públicas están ineludiblemente determinadas por la actuación de los servidores públicos. Por otra parte, se refiere también a una cualidad de las instituciones u organizaciones del Estado, dado que aplicada a ellas ayuda a que las actuaciones de los funcionarios públicos fortalezcan los valores sociales.
- Y la comunicación y el acceso a la información que debe darse tanto internamente como en relación con los actores externos. Se deben crear los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida por los ciudadanos, generando sistemas y mecanismos que posibiliten la efectiva participación y el necesario control social.

En el caso específico de los Municipios la transparencia debe aportar al desarrollo, para que desde su propio espacio se generen procesos que apoyen el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por lo tanto entendemos que una administración transparente aplicada a los municipios sería aquella que logre:

- ✓ Redicciones de cuentas claras y en término;
- ✓ Difusión de los procesos y procedimientos desarrollados en el municipio;
- ✓ Con sistemas de control interno que colabore con los organismos de control;
- ✓ Con un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes;
- ✓ Que permita y favorezca el control social;
- ✓ Que presente un accionar integro para con sus públicos internos y externos;
- ✓ Que presente funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos;
- ✓ Que genere confianza y respeto por parte de la ciudadanía;
- ✓ Que cree los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida tanto dentro del municipio como por los ciudadanos.

Por ello el presente libro planteó la definición y contrastación de los que serían los pilares básicos de un modelo de administración transparente aplicable a los municipios, como una contribución al desarrollo de los mismos, siendo los propuestos: la utilización eficiente del presupuesto público; la comunicación de la gestión; y un adecuado sistema de control.

Estos aspectos mencionados permitirían en su aplicación la obtención de los resultados propuestos – una administración transparente -, dado que una adecuada utilización del presupuesto público y sus potencialidades, así como la una buena estrategia de comunicación y la aplicación de sistemas eficientes de control, abarcarían en sus efectos a los requeridos para la transparencia en la gestión municipal.

Un modelo de administración que favorezca la transparencia de la gestión municipal debe estar fundado en pilares sólidos que permitan el conocimiento de los programas, acciones y resultados, desarrollados por los administradores, al alcance de los interesados en esta información: los ciudadanos y los órganos de control, entre otros usuarios.

Es necesario recrear los municipios para que sirvan de verdaderas herramientas para el desarrollo, donde el ser humano pueda realizarse, con políticas de estado destinadas a que el

individuo pueda concretar los principios de su fin: una vida digna para él y sus descendientes. (Paprocki, 2006, pág. 13) Para ello es necesario que los municipios presenten una administración transparente.

Todo indica que el Municipio tradicional ha agotado el modelo y se abren las puertas de un nuevo ciclo, el de los Municipios modernos. El Municipio moderno debe ser dinámico, abierto, flexible, receptivo, participativo, orientativo, donde la comunicación y la transparencia sean valores incorporados. (Paprocki, 2006, pág. 13)

A los efectos metodológicos el estudio se centró en los municipios de la Provincia de Misiones, pero sus análisis y conclusiones pueden ser extendidos a municipios de iguales características de otras provincias del país.

Presentación

En la actualidad no se desarrolla en la mayoría de los municipios un modelo de administración determinado, menos aún uno tendiente a la transparencia, que permita un conocimiento de la gestión por parte de los usuarios.

La idea general predominante en la sociedad es que los fondos públicos no se utilizan eficientemente, que se desvían y no alcanzan para cubrir las reales demandas de la población, que no se realizan las acciones indispensables y que el gobierno no responde suficientemente a las necesidades de los ciudadanos.

En el ámbito municipal, donde la población se encuentra más cercana a los funcionarios del gobierno, constituyéndose este en el principal receptor de sus demandas, es frecuente percibir el descontento de los beneficiarios de la gestión, entre otras causas por considerar que se desvían fondos o esfuerzos, o bien que existe desidia o falta de acción por parte de los gobernantes ante las necesidades planteadas.

Muchas veces sin embargo, solo se trata de la falta de una debida difusión de las medidas y acciones adoptadas por los gobiernos lo que provoca un desconocimiento del ciudadano de las

mismas. Si bien, muchas municipalidades cuentan en sus estructuras administrativas con áreas de comunicación, sobre todo las de mayor movimiento financiero y administrativo, otras no se ocupan de esta temática, y en definitiva, no muchas veces la gestión municipal es conocida y comprendida por sus beneficiarios.

Además de la comunicación, se halla el problema de la falta de claridad o comprensión por parte de la ciudadanía de las cuestiones institucionales, administrativas y financieras de la gestión municipal, siendo ellas las del presupuesto y el control. Esta precitada complejidad es inclusive poco comprendida por los mismos funcionarios y empleados municipales.

Todo ello se traduce en falta de transparencia de la administración.

Por ello se considera necesaria la aplicación a los municipios de un modelo de administración basado en la transparencia, sustentado por pilares básicos que permitan el logro de este objetivo.

Desde el presente libro se planteó que la utilización eficiente del presupuesto público, la adecuada comunicación de la gestión y un ejercicio apropiado del control constituyen los pilares fundamentales de una administración transparente en los municipios.

Por ello, se nos presentan las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los pilares fundamentales para un modelo de administración transparente aplicable a municipios?

¿Puede la utilización eficiente del presupuesto público, la comunicación adecuada de la gestión y el ejercicio apropiado del control sustentar la administración transparente en los municipios?

Este libro presenta modelo de administración transparente aplicable a municipios basado en tres pilares fundamentales: el presupuesto, la comunicación de la gestión y el control.

Para ello, se analizó la situación actual de los municipios de la Provincia de Misiones, en cuanto a la transparencia de sus administraciones, relevando el comportamiento de los

indicadores de las variables definidas, por una parte, y en relación al presupuesto, la comunicación y el control, por otro.

Estos municipios han sido seleccionados debido a la gran diversidad que puede observarse en los mismos – se trata de 76 municipios con diferentes estructuras, número de habitantes, y número de personal variado –, y por una mayor facilidad en el acceso a la información.

Fueron analizados los 76 municipios de la Provincia de Misiones, realizando entrevistas en 65 municipios, siendo 18 de ellos, de primera categoría, y 47 de segunda categoría. La muestra seleccionada alcanza 87% del total del universo, mientras que los municipios de primera categoría relevados representan el 69%, y los de segunda categoría el 96%, de los totales de sus categorías. Los municipios de primera categoría son los que tienen más de 10.000 habitantes, pueden dictarse su propia carta orgánica, y muchos de ellos la poseen, y presentan comportamiento de municipios mayores, con estructuras de funcionamiento más complejas y personal en mayor número. Los municipios de segunda categoría, son los que poseen menos de 10.000 habitantes, representando a municipios más pequeños.

Si bien los datos e información relevados son referidos a los municipios precitados, el modelo resultante puede ser aplicado a los municipios en general, e incluso, previa consideración de determinados aspectos, a otros ámbitos de gobierno.

Aporte del presente libro

El presente trabajo pretendió determinar los pilares fundamentales para una administración transparente aplicable a los municipios. Ello derivó en la construcción de un modelo para la administración municipal que se logra a partir de la implementación en las gestiones municipales de adecuadas prácticas y ajustes en determinados ámbitos y aspectos de la administración.

Una administración transparente presenta un amplio número de beneficios tanto para los gobernantes como para los gobernados. Refuerza la gobernabilidad, mejora la calidad de vida

de los ciudadanos, genera confianza, contribuye a la mejora administrativa identificando áreas de mejora y generando una dinámica de autocontrol, control social y mejora continua.

Por ello, el aporte del presente libro contribuye directamente al logro de una mejora en la administración de la municipalidad, a gobernantes y agentes de los municipios, e indirectamente a los ciudadanos, permitiendo una mayor vinculación entre los primeros y los segundos, y una mejor gestión y resultados de la misma.

Breve descripción de la estructura del libro

En la primera parte del libro se presenta una profundización del marco conceptual, incluyendo experiencias y estudios anteriores realizados y los aspectos teóricos que lo sustentan, tanto desde el punto de vista de la transparencia, como desde la materia presupuestaria, de comunicación y de control.

En una segunda parte se presenta el estado de situación actual de los municipios de la Provincia de Misiones en relación a cada uno de los temas abordados. Para este relevamiento se elaboró un formulario para el análisis de las variables y los indicadores de la transparencia de las administraciones municipales, que fue trabajado a modo de entrevista cerrada, y luego se relevó a través de entrevistas y procesamiento de datos de fuente primaria y secundaria, información de los municipios en relación a sus presupuestos, la comunicación y el ejercicio del control.

Finalmente se determinó la conformación del modelo de administración transparente basado en determinados pilares fundamentales, aplicable a los municipios.

CAPITULO 1 –ANTECEDENTES SOBRE MODELOS DE TRANSPARENCIA Y PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA UTILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

En el presente capítulo se analizan experiencias de implementación de propuestas que apuntan a lograr la transparencia en diferentes niveles de sectores gubernamentales, de modo de profundizar en el marco referencial que constituye el estado del arte en la materia. Se analizan asimismo, propuestas realizadas para la optimización de la utilización del presupuesto público en diferentes áreas del sector público, puesto que la utilización eficiente del presupuesto constituye uno de los puntos sobre los cuales se basan las hipótesis de trabajo.

Análisis de propuestas para lograr mayor transparencia

En este apartado se analizan diferentes iniciativas gubernamentales sistematizadas, de distintos países, de modo de construir el marco referencial de la materia. Se estudian a continuación el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador; las 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México, conjuntamente con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA); el manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales implementado en Honduras; y el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano institucionalizado mediante el Decreto N° 229/2000 de la Presidencia de la Nación Argentina, publicado por la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se analizan además otras experiencias o avances en materia de gestión local que pueden ser útiles en la construcción del marco referencial.

Modelo de Gestión Municipal Transparente - Ecuador

El modelo de gestión municipal transparente (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006) se desarrolla desde el año 2002 en los municipios de

Rumiñahui, Pedro Moncayo, Esmeraldas y Cayambé, de la República de Ecuador, incorporándose luego otros municipios, a partir de un convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – UNDP – y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción - CCCC-, con el fin de implementar en los precitados municipios mecanismos participativos que promuevan la transparencia como herramienta de fortalecimiento de los gobiernos locales.

No está constituido por reglas rígidas que se aplican indistintamente a diferentes municipios, sino que se trata de lineamientos clave flexibles que pueden adaptarse y que buscan lograr la prevención y el control de la corrupción para que los gobiernos locales desarrollen una gestión de optimización de recursos, brinden servicios de calidad y acorde a las reales necesidades de la ciudadanía. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág. 9 y 10)

Parten de la relevancia del marco normativo que, a través de un largo camino de reformas legales ha avanzado en un proceso de descentralización (hacia la participación ciudadana) y en materia del control de la corrupción.

En materia de descentralización uno de los pasos más importantes fue la Ley Especial de Descentralización el Estado del año 1997, que reconoce la participación social como un mecanismo legítimo y eficaz para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y a una justa distribución de los servicios y los recursos públicos. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág. 19). En cuanto al control para una gestión municipal transparente, la Ley de transparencia y acceso a la información pública y la reformativa de la Ley de régimen municipal, permite y garantiza que la ciudadanía pueda ejercer control, participando, ya sea a través de las juntas parroquiales, o de su vigilancia directa solicitando información necesaria a las instituciones y denunciando actos

de corrupción, a lo que se suma la obligación de las autoridades de poner en conocimiento público los proyectos, planes y programas y los aspectos financieros de su gestión.

Existen también normas que garantizan y reconocen la transparencia, como la Ley orgánica de juntas parroquiales rurales del año 2000 que dispone que las juntas parroquiales son responsables de fortalecer las instituciones mediante su integración a los niveles de decisión comprometiendo la transparencia de su gestión y vigilando la transparencia del destino de los aportes de la comunidad, y la Ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal, que garantiza el control ciudadano a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable, y de las operaciones y contratos de las entidades del sector público. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág. 22 y 26)

Señalan también que el marco institucional favorece la transparencia dado que varias instituciones y organizaciones impulsan el fortalecimiento de los gobiernos locales y el desarrollo local, ofreciendo posibilidades para coordinar actividades, promover alianzas y desarrollar trabajos que contribuyan a la transparencia en la gestión municipal, siendo actores clave las organizaciones municipales, las juntas parroquiales, los organismos de control público y de control ciudadano, y las agencias de cooperación internacional u ONGs que trabajan en temas relacionados.

El modelo plantea para que para prevenir y controlar la corrupción es necesario fortalecer la transparencia, entendiendo que esta se encuentra conformada por tres elementos: responsabilidad (accountability), integridad, y comunicación y acceso a la información, (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006, pág. 51) debiendo trabajarse en estrategias de intervención en estos ejes.

- La responsabilidad o (accountability) se refiere a que individuos y organizaciones asuman la responsabilidad de sus actos de manera objetiva, abarcando la responsabilidad los

aspectos financiero, político, administrativo y social, y como estrategias para fortalecerla proponen los siguientes puntos:

Para fortalecer la responsabilidad política, financiera y administrativa el modelo propone la modernización de la gestión, a través de modificaciones y mejoras de los instrumentos, procedimientos administrativos financieros y de control interno, y el mejoramiento de las relaciones políticas ente gobernantes y gobernados para el logro de una mayor participación; el fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa-financiera, para favorecer la relación con el Estado central superando la dependencia financiera y eliminando la intermediación, y logrando además, a través de la planificación estratégica y operativa, y el diseño de proyectos y programas de largo plazo, reforzar espacios de consenso, participación y control social, evitando procesos y prácticas de corrupción.

Para fortalecer la responsabilidad social, propone la implementación de la vigilancia ciudadana y el control social, que solo pueden darse mientras exista la participación ciudadana, tales como los presupuestos participativos, el ejercicio de rendición de cuentas, fortalecimiento de la conciencia ciudadana para equilibrar la exigencia del mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios y obras, y la contribución en su mantenimiento, las veedurías ciudadanas.

- La integridad se vincula con la incorruptibilidad y la honestidad.

Es necesario que los funcionarios públicos sean independientes de modo que no puedan someterse a presiones o influencias externas. Para ello se debe fortalecer la perspectiva ética, tanto en las instituciones y organizaciones públicas, como en el accionar de sus funcionarios y agentes, dado que ello influye directamente en el desarrollo social, la calidad de vida de la población y la consolidación de la democracia, generando respeto y confianza de la ciudadanía.

Para el fomento de la perspectiva ética, el modelo propone dos líneas: procesos formativos para la comprensión y análisis de conceptos en torno al tema de la ética y la problemática de los valores, destinado a funcionarios/as, autoridades y representantes de la sociedad civil; y la implementación de una estrategia de formación en desarrollo humano destinada a los actores locales.

- La comunicación es vital para transparentar la información. Debe facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y su comprensión del proceso de toma de decisiones, crear los canales adecuados para que la información llegue a todos los actores involucrados, generar sistemas y mecanismos que posibiliten la efectiva participación ciudadana y el necesario control social.

La propuesta del modelo para mejorar la comunicación consiste en planes para facilitar la gestión transparente de los municipios, guías de servicio al ciudadano, y páginas web sobre los Municipios con la información actualizada y detallada.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 1 – Cuadro resumen del modelo de gestión municipal transparente aplicados en Municipios de Ecuador

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en tres ejes: la responsabilidad, la integridad y la comunicación	Se concreta a través de la modernización de la gestión (instrumentos, procedimientos y control), fortalecimiento de la perspectiva ética y mayor acceso a la información	Lograr la prevención y control de la corrupción

Fuente: elaboración propia en función de Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie guía para una gestión local transparente- Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes”. Quito, Ecuador.

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Definición clara de los elementos constitutivos de la transparencia: responsabilidad, integridad y comunicación
- Propone una serie de acciones generales para el logro del objetivo
- Plantea que se debe pensar de modo integral: cambio normativo, con procesos de planificación participativa, de formación en ética, de fortalecimiento de la capacidad institucional, de simplificación de procedimientos, y de construcción de ciudadanía, el control y la vigilancia ciudadana, requiriéndose un trabajo paralelo de fortalecimiento al municipio y de construcción de ciudadanía.

14 Acciones Básicas para la Transparencia – México

En una iniciativa conjunta entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAN) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) describieron 14 acciones básicas para la transparencia municipal y ejemplos de municipios de México que las han implementado con éxito.

Así, las 14 acciones básicas de la transparencia buscan brindar respuestas a qué información brinda el gobierno a la sociedad, cómo se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno, y cómo atiende el gobierno las demandas sociales, como modo dar un paso inicial para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en México. (Municipios transparentes, 2003, pág. 4)

Las acciones propuestas son detalladas en el siguiente cuadro:

Tabla 2 – Cuadro de las 14 acciones para la transparencia

Acciones básicas para la transparencia	Recomendaciones
1 – Transparentar las actividades en áreas críticas	<p>Elaborar un inventario de áreas críticas o vulnerables y realizar una evaluación de sus actividades;</p> <p>Informar sobre el ejercicio de gobierno en las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función pública y de los recursos públicos;</p> <p>Ejemplo de estas áreas son adquisiciones, contrataciones de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles.</p>
2 – Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal;	<p>La contratación, despido y promoción del personal y funcionarios debe ser de acuerdo a la capacidad, profesionalismos y resultado del desempeño;</p> <p>Los puestos deben ser ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales y de vocación de servicio a la ciudadanía;</p> <p>El proceso para la selección o despido debe ser abierto;</p> <p>Las oportunidades de empleo deben ser ampliamente conocidas por todos los interesados en acceder al puesto.</p>
3 – Informar sobre los proveedores del municipio;	<p>Se debe dar a conocer quiénes son los proveedores a los que se contrata, qué productos y servicios se adquieren y cuánto dinero demandan del municipio.</p>

4 – Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública	<p>Brindar información clara y comprensible sobre ingresos del municipios;</p> <p>Difundir la morosidad de pagos de impuestos, multas y derechos;</p> <p>Difundir el monto de la deuda pública.</p>
5- Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales	<p>Informar sobre logros y proyectos.</p> <p>Brindar información clara sobre obras realizadas y a realizarse, y programas sociales, sus características, monto de los recursos y beneficiarios.</p>
6 – Publicar los gastos de comunicación social y de representación	<p>Informar detalladamente los gastos en comunicación social (gastos realizados en medios de comunicación y el porcentaje que estos representan en el presupuesto).</p> <p>Informar sobre viáticos y gastos de representación</p>
7 – Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios	<p>Dar a conocer a la opinión pública periódicamente el monto de los salarios, prestaciones y bonos que perciben los servidores públicos.</p>
8 – Difundir información sobre trámites y servicios municipales	<p>Difundir pública y oportunamente los requisitos y pormenores (costos y duración) de los trámites municipales.</p>
9 – Difundir los reglamentos municipales	<p>Difundir en lenguaje accesible a los ciudadanos reglas de convivencia y reglamentos del municipio.</p>
10 – Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad	<p>Realizar y publicar un manual de corresponsabilidad, manual del buen ciudadano, o del buen vecino, que defina derechos y obligaciones tanto de la autoridad</p>

	municipal como del ciudadano.
11 – Brindar atención de calidad a la ciudadanía	Proporcionar al ciudadano facilidades para presentar quejas, realizar denuncias, peticiones, solicitar trámites o dirigir comentarios o reconocimientos a las autoridades.
12 – Crear y poner en acción los concejos municipales	<p>Conformar concejos municipales (constituidos por representantes de todos los partidos y miembros reconocidos de la sociedad u ONGs), para prevenir irregularidades compras de productos, contrataciones de Servicios, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, dar seguimiento al desarrollo urbano, reforzar las acciones de seguridad pública, garantizar el abasto de agua potable, revisar las finanzas municipales, delinear estrategias en materia de ecología, entre otras acciones;</p> <p>Realizar una convocatoria pública para la selección de sus integrantes;</p> <p>Crear un reglamento interno que garantice la continuidad de los mismos y de los consejeros en un plazo prudencial, y la realización de sesiones periódicas y abiertas a la ciudadanía;</p> <p>Impulsar la ciudadanización en la integración de los concejos municipales;</p>
13 – Procurar que el cabildo	Impulsar la participación ciudadana en las sesiones de

funcione con criterios de transparencia	Cabildo -reunión de Alcalde, Regidores y Síndico; Difundir las decisiones tomadas en el Cabildo; Integrar representantes de la minoría en las comisiones de hacienda y compra; Realizar sesiones abiertas del cabildo.
14 – Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana	Reglamentar la organización y participación ciudadana y ofrecer espacios para que dicha participación pueda concretarse.

Fuente: elaboración propia en base a Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM).

<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf>

Consultado el 01/09/12 P. 6 a 23

Se señalan además ejemplos de municipios de México que ya han instrumentado con éxito algunas de las acciones mencionadas, como ser los siguientes casos:

- El municipio de Mérida, en Yucatán, informa en su página web datos sobre compras y pagos a proveedores;
- El municipio de Mazatlán, en Sinaloa, pone a disposición de la ciudadanía el listado de las obras realizadas desde 1999 al 2001; (Municipios transparentes, 2003, pág. 12)
- Los municipios San Pedro Garza García, y Benito Juárez, presentan manuales de Guía del Ciudadano y del Buen Vecino que brindan orientación sobre diversos puntos de

interés y preguntas frecuentes promoviendo la corresponsabilidad entre las autoridades y los ciudadanos.

A través de los ejemplos se pretende demostrar que es posible desarrollar las acciones de transparencia propuestas.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 3 – Cuadro resumen de las propuestas de las 14 acciones básicas para la transparencia - México

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar con la difusión de información de áreas críticas (puntos 1 a 11) y promover una mayor participación (puntos 12 a 14)	Se concreta a través de acciones para brindar respuestas a qué información brinda el gobierno a la sociedad, como se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno y cómo atiende el gobierno las demandas sociales	Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia

Fuente: elaboración propia a Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM).

Consultado el 01/09/12 P. 6 a 23

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Define acciones concretas para el logro del objetivo
- Trabaja sobre comunicación y participación ciudadana
- Apunta a un objetivo concreto: fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia

Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal - Honduras

El Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal se desarrolla en Honduras a través del Programa de Gobernabilidad y Transparencia, a iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, que fuera implementado por la firma Management Systems International - MSI con el apoyo del Urban Institute. (Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad)

El contenido del manual busca lograr un mayor conocimiento de las necesidades prioritarias de los ciudadanos de modo de orientar la prestación de los servicios municipales hacia ellas; generar mayor confianza de la población en la gestión municipal lo que redundará en mayores ingresos; y a través del acercamiento a la ciudadanía lograr fortalecer la participación.

La propuesta plantea que un buen gobierno no solamente se caracteriza por la eficiencia y eficacia de su gestión, sino que también por la transparencia con que realiza y pone en marcha programas y proyectos de desarrollo local, motivo por el cual propone procedimientos y mecanismos para medir la transparencia, la gobernabilidad democrática y la gestión municipal. (Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad, pág. 9)

En primer lugar se deben identificar puntos débiles y áreas vulnerables, para luego implementar mejores prácticas orientadas a fortalecer la transparencia en la gestión municipal, es decir que para mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad es necesario mejorar

el conocimiento y la calidad de la información para luego, en función de ella, consensuar políticas públicas.

Para que este análisis sea objetivo e imparcial el manual propone que sea realizado por representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado, que no solo realizarán el diagnóstico inicial sino que realizaran un seguimiento de las propuestas, generando así mayor confianza en la ciudadanía.

Para ello, en primer lugar se realiza una evaluación que resulta de la aplicación de un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad (IGTGM), que señalará en qué nivel de gestión se encuentra la municipalidad, cuáles son los problemas estructurales y qué es prioritario resolver.

El IGTGM contiene un conjunto de variables y parámetros que evalúan las siguientes áreas de gestión municipal: planeación y desarrollo municipal; gestión de préstamos; ejecución del presupuesto; gestión financiera y de mora; gestión tributaria; servicios municipales; administración financiera y tesorería; recursos humanos; procesos de contratación; corporación municipal; instancias de participación ciudadana.

El objetivo de la evaluación no es el de convertirse en una auditoria, sino que busca evaluar la gestión municipal con la finalidad de medir objetivamente el grado de transparencia en los procesos y procedimientos de la administración municipal de modo de diseñar e implementar políticas de transparencia, con base en el análisis y resultados de la evaluación.

La evaluación se busca determinar una situación problemática para examinarla en profundidad, de modo de luego abordarla para actuar sobre ella a través de la formulación de políticas públicas que mejoren la gestión municipal.

El manual presenta además el formulario del índice de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal que facilita la evaluación y recolección de datos para la determinación del IGTGM.

Este formulario se completará en entrevista con el alcalde, que puede auxiliarse en el personal de las diferentes áreas.

Luego se organiza una comisión conjunta (representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado) para analizar los resultados de la evaluación y priorizar áreas clave para mejorar la gestión de modo de formular y poner en marcha políticas públicas para mejorar la gestión.

La propuesta plantea a continuación dar seguimiento a las políticas públicas formuladas, es decir que una vez que la corporación municipal ha aprobado todas o algunas de las políticas y/o medidas recomendadas por la Comisión Conjunta, se deberá determinar las asistencias técnicas y capacitaciones necesarias para la implementación de dichas políticas, debiendo acordarse las actividades de seguimiento a los compromisos, y la replicación periódica del instrumento de evaluación.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 4 – Cuadro resumen del manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal de Honduras

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en la detección de puntos débiles y áreas vulnerables evaluadas a través de un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad	Se concreta a través de la formulación de políticas sociales consensuadas a partir de la evaluación realizada	Mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad municipal

Fuente: elaboración propia en base al Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. P. 9 <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp->

<content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf>

[visitada el 24/07/14](#)

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Indica un procedimiento concreto para la definición de una acción concreta;
- Formula un índice de medición de la transparencia y formularios para su evaluación.

Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales - Bolivia

La guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales es publicada por el Ministerio de Autonomía de Bolivia e indica que la rendición de cuentas municipal es un proceso que contempla un conjunto de acciones planificadas, con la finalidad de informar a la población acerca de las acciones y los resultados de la gestión municipal, que se trata de una práctica de buen gobierno, que fomenta la transparencia en la gestión pública y promueve la participación ciudadana. (Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas, 2011, pág. 7)

El documento señala que la rendición de cuentas fortalece la gobernabilidad local, contribuye a mejorar la gestión local, mejora la comunicación entre autoridades y población, y mejora la legitimidad de las autoridades.

Por ello plantea que el proceso de rendición de cuentas promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión municipal, fortalece vínculos entre actores y facilita el ejercicio transparente de la gestión pública municipal.

Constituye una obligación para quienes rinden cuentas, encontrándose dentro de estas las de promover la participación ciudadana, ordenar y preparar información actualizada, brindar información actualizada, atender consultas sobre la información generada y atender sugerencias para mejorar la gestión. Pero también constituye un derecho para los actores involucrados de acceder a la información municipal, analizar la misma, socializarla en sus comunidades y proponer, recomendar y opinar, en base a dicha información la, acciones o

iniciativas para mejorar la gestión municipal. (Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas, 2011, pág. 9 y 10)

Así el documento explica cuándo se rinde cuentas en los municipios, cómo se articula la rendición de cuentas con el ciclo municipal, quiénes rinden cuentas y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas, para indicar luego como organizar audiencias públicas de rendición de cuentas.

La propuesta presenta un proceso de rendición de cuentas permanente e integral dentro de la gestión municipal, y que no se reduce sólo al evento de la audiencia pública de rendición de cuentas.

Así el proceso tiene diferentes acciones encadenadas y continuas:

1. Organización de la información: ordenamiento de la información pública de la gestión municipal; selección y edición de la información pública para rendición de cuentas; articulación con los actores involucrados; preparación de la convocatoria amplia e inclusiva a la audiencia pública de la rendición de cuentas.
2. Difusión de la información de la gestión municipal: brindar acceso a la información de la gestión municipal en base al detalle de las matrices de información; difundir ampliamente el proceso de rendición de cuentas
3. Análisis de la información: conformar en el municipio espacios de análisis y de determinación de resultados sobre la información municipal de las diferentes áreas, con los técnicos municipales y actores involucrados; preparar los informes de gestión; elaborar con los actores involucrados la agenda y la metodología; conformar una comisión para la organización logística del evento.
4. Rendición de cuentas: desarrollo de la audiencia pública (conducción, diálogo, debate, y esclarecimiento sobre los diferentes aspectos de la gestión municipal; y sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de la población); firma del Acta de la audiencia pública de

rendición de cuentas; difusión de los resultados de la audiencia pública hacia la población en general.

5. Seguimiento: realizar el seguimiento y vigilancia de las recomendaciones; retroalimentar la gestión municipal con las iniciativas y recomendaciones de la población; promocionar la educación y participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas; promover que los actores locales cumplan con sus compromisos asumidos en el presupuesto participativo; definir en el ejecutivo municipal las responsabilidades para el monitoreo y seguimiento del proceso.

Así, las acciones de organización y difusión de la información de la gestión municipal (1 y 2) promueven la transparencia de la gestión municipal, y las acciones de análisis de la información, rendición de cuentas y seguimiento (3,4 y 5) promueven la apertura del gobierno municipal por evaluar la gestión y asimismo recoger propuestas, sugerencias para mejorarla.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 5 – Cuadro resumen de la Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales - Bolivia

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en la rendición de cuentas como un proceso continuo y abierto	Se concreta a través de la organización y difusión y análisis de la información de la gestión municipal en audiencias públicas que general recomendaciones que deben luego materializarse y sobre las cuales se realiza un	promover la corresponsabilidad de autoridades y población, fortalecer vínculos entre actores y facilitar el ejercicio transparente de la gestión pública municipal

	seguimiento	
--	-------------	--

Fuente: elaboración propia en base a la Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. Pág. 9 y 10
http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf
visitada el 24/07/14

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Trabaja específicamente sobre las rendiciones de cuentas;
- Socializa información a la vez que plantea el procedimiento propuesto;
- Señala concretamente los pasos para la realización de la propuesta.

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano - Argentina

El programa carta compromiso con el ciudadano se institucionaliza en Argentina mediante el Decreto N° 229/2000 y funciona en el ámbito de la Secretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En la actualidad cuenta con 43 organismos de la administración pública nacional, provinciales y municipios adheridos, y en el año 2012 se ha adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) que tiene como fin generar compromisos concretos y acciones específicas por parte de los gobiernos para promover la transparencia, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer el gobierno, es decir, para promover, con el apoyo de las TIC, la calidad de los servicios públicos, la transparencia, la comunicación y la participación.

Tiene como finalidad principal mejorar la relación de la administración pública con los ciudadanos, especialmente en cuanto a la calidad de servicios que ella brinda, buscando restablecer la confianza de estos últimos en la primera, que mejore su percepción y relación con los funcionarios del estado y transparentar y legitimar la gestión de los organismos

públicos, estableciendo un mayor nivel de compromiso del ciudadano con sus obligaciones y con su responsabilidad social. (Programa carta compromiso con el ciudadano, 2014, pág. 13)

Es decir que procura –mediante la fijación de estándares de calidad e indicadores– incorporar paulatinamente un cambio cultural en los organismos públicos prestadores de servicios, basado en la gestión por resultados. (Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración Pública, 2006, pág. 6)

El programa parte de la decisión de un organismo público de desarrollar sus servicios desde el punto de vista de los ciudadanos, y se formaliza a través de un documento público en el que la organización explicita los derechos y obligaciones de los ciudadanos, informando sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos, comprometiéndose a prestarlos con determinados niveles de calidad (o mejorando la calidad de los mismos) y fijado modalidades de participación ciudadana en la gestión, evaluación y control del desempeño institucional, estableciendo mecanismos para la corrección, apelación y reparación cuando la organización no respeta los derechos o no cumple los estándares fijados.

Implica por ello, tanto un reconocimiento explícito de los derechos de los ciudadanos como un compromiso claro de las organizaciones para prestar sus servicios con determinados niveles de calidad.

Los objetivos planteados para el programa en el decreto de su creación son:

- potenciar la transparencia y receptividad del estado hacia los ciudadanos, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales que ellos financian;
- comprometer a la totalidad de las dependencias de la administración pública nacional y de los agentes afectados a la atención al público a fin de lograr la efectiva satisfacción del ciudadano, teniendo en cuenta que detrás de cada trámite hay una necesidad, un dolor o un derecho, y que toda demora ocasiona un perjuicio;

- desarrollar herramientas adecuadas para simplificar y facilitar el seguimiento de los procedimientos administrativos que competen a los ciudadanos y el acceso a los servicios de los que son destinatarios;
- permitir un efectivo control social a través del suministro de información clara, precisa y comprensible para todos los ciudadanos sobre la atención que deben recibir y exigir de cada servicio brindado por la administración pública nacional;
- contar con un sistema articulado de información y seguimiento de la relación de los organismos con los usuarios y beneficiarios de los servicios que brinda la administración pública nacional, a fin de transparentar el desempeño y rendir periódica cuenta del nivel de prestación alcanzado a través de estándares de calidad de servicio;
- dotar de transparencia en el desempeño efectivo de cada organismo, en tanto piedra angular de un estado que opera de cara a sus administrados, en especial rindiendo cuenta en forma periódica sobre la eficacia en la prestación de sus servicios. (Programa carta compromiso con el ciudadano, 2014, pág. 13 y 14)

Este tipo de programas se desarrolla en varios países pero es de índole tributaria. En Argentina incluye un compromiso político, la simplificación administrativa, el gobierno electrónico, la sostenibilidad, la innovación, la participación ciudadana, la evaluación, el desarrollo e implicación de los empleados, los sistemas de gestión, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas, y la calidad en la atención al público, incluyendo aspectos de evaluación y monitoreo, constituyéndose en un programa de gestión para resultados. (Programa carta compromiso con el ciudadano, 2014, pág. 15)

La propuesta plantea que el organismo público presente públicamente un compromiso de calidad en la prestación de sus servicios, y que conozca las necesidades de sus usuarios de modo de diseñar y producir cada uno de los servicios conforme a ellas.

En la medida en que se explicitan de manera pública los compromisos de calidad y las mejoras alcanzaren un período determinado para cada uno de los servicios, se generan las condiciones para evaluar, tanto su cumplimiento (eficacia en el desempeño institucional), como el nivel de satisfacción alcanzado por los destinatarios de los servicios y el impacto en el entorno (efectividad del desempeño institucional). Por esa vía se prioriza y busca fortalecer la capacidad de las organizaciones estatales de contribuir con la eficiencia y la cohesión social por sobre su eficiencia interna. (Prats i Catalá, 2008, pág. 16)

El programa carta compromiso con el ciudadano considera a los organismos públicos como un sistema abiertos y dinámicos, debido a su interacción con el entorno y su constante mutación y crecimiento. Trabaja tanto internamente mejorando sus procesos y productos, como externamente, generando compromisos de calidad, difundidos a través de campañas de comunicación y desarrollando mecanismos de participación ciudadana.

Así, este programa tiene como objetivo central desarrollar en los organismos públicos procesos de mejora continua que permitan incrementar su receptividad a las demandas y necesidades de los ciudadanos y la calidad de los servicios que prestan para dar respuesta a las mismas. Esto implica que el organismo conozca para cada uno de los servicios que presta, las expectativas de los ciudadanos a fin de poder diseñarlos y programarlos en función de estas.

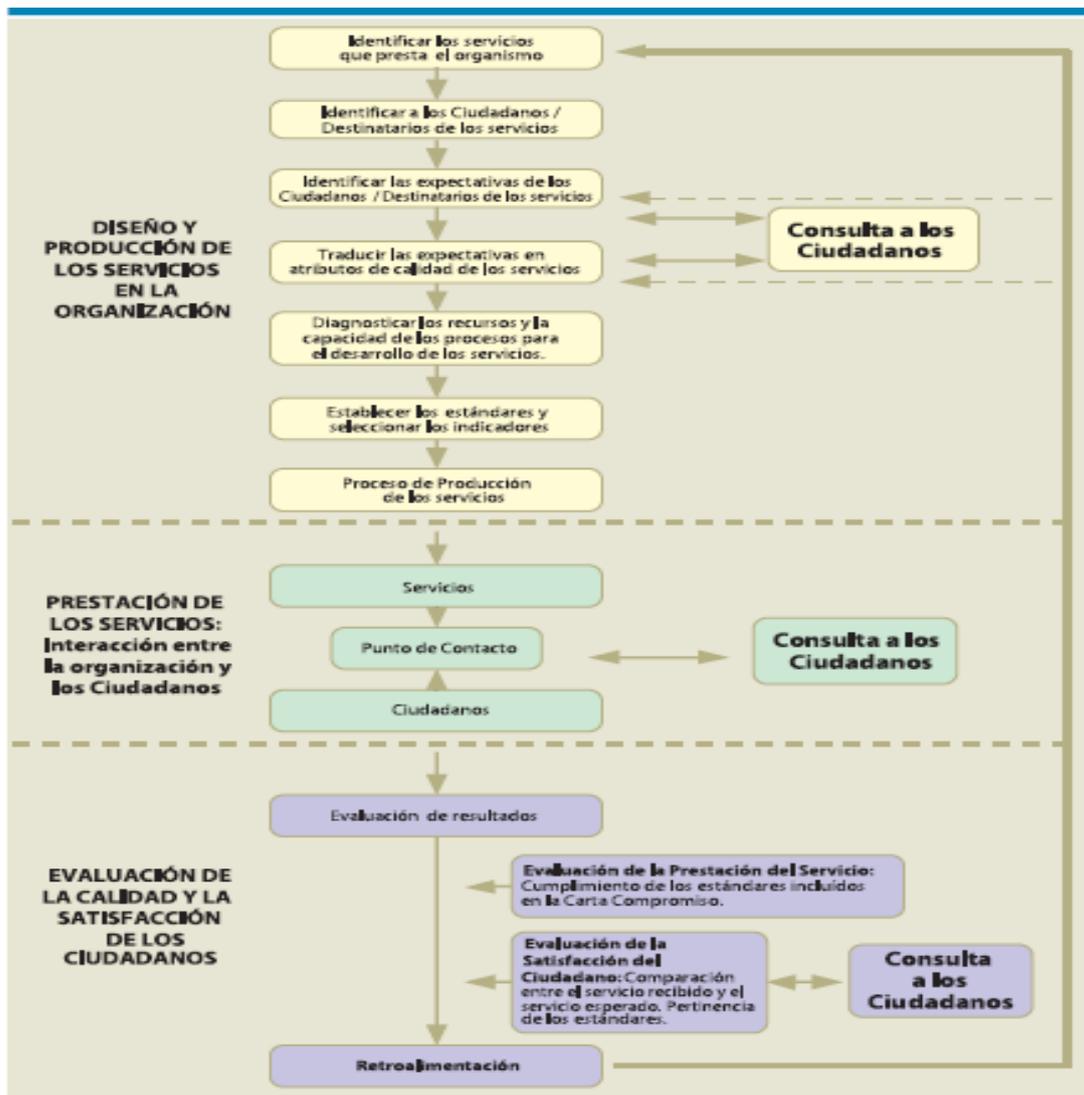
Además, en la medida que se explicitan de manera pública, en la carta compromiso, los estándares de calidad a alcanzar en un período determinado para cada uno de los servicios, ello genera las condiciones para evaluar, en forma conjunta con los ciudadanos (que son quienes en última instancia determinan la calidad de los servicios) tanto el cumplimiento de lo comprometido por la organización a través de los estándares de calidad (desempeño institucional), como el nivel de satisfacción

alcanzado por los destinatarios de los servicios y su impacto en el entorno o en la sociedad. (Haaliburton, Nakano Koga y otros, 2007, pág. 15 y 16)

El proceso de mejora de la calidad de los servicios puede ser resumidas en las fases de diseño y producción de los servicios; prestación de los servicios, y evaluación de los resultados (calidad de los productos/ servicios, satisfacción de los ciudadanos e impacto en el entorno o en la sociedad).

Dentro de cada una de ellas se presentan los siguientes componentes:

Ilustración 1- Mejora Continua de los servicios en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano



Fuente: Haaliburton, L., Nakano Koga, S., y otros. (2007) Guía para la elaboración de la carta compromiso con el ciudadano. Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR. ISBN 978-987-9483-17-6, Buenos Aires, Argentina. P.17

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 6 – Cuadro resumen de la propuesta de la carta compromiso con el ciudadano

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone incorporar paulatinamente un cambio cultural en los organismos públicos, basado en la gestión por resultados	A través de un documento público de compromiso	Desarrollar en los organismos públicos procesos de mejora continua para incrementar su receptividad y la calidad de los servicios

Fuente: Elaboración propia en función de: Haaliburton, L., Nakano Koga, S., y otros. (2007) Guía para la elaboración de la carta compromiso con el ciudadano. Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR. ISBN 978-987-9483-17-6, Buenos Aires, Argentina.

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Procura, mediante la fijación de estándares de calidad e indicadores, incorporar paulatinamente un cambio cultural en el sector público;
- Requiere un compromiso voluntario por parte de la repartición pública.

Consejo para la Transparencia - Chile

Otra experiencia vinculada a este tipo de iniciativas es la creación de un Consejo para la Transparencia en Chile.

Parte con la sanción en el año 2008 de la Ley N° 20.285 sobre el acceso a la información pública. Esta ley, que entra en vigencia el 20 de abril de 2009, regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.¹ Asimismo, crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada principalmente por velar el cumplimiento de esta ley.

La dirección de este consejo se encuentra a cargo de un consejo directivo, al que le corresponde la dirección y administración del ente, conformado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, que durarán seis años en sus cargos (pudiendo ser designados sólo para un nuevo período) y que pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del presidente de la república o de la Cámara de Diputados.

Su misión consiste en promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas, y su visión consiste en promover la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, inspirado en el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, profundice la democracia y fomente la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano.²

De acuerdo a la ley de su creación el consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de

¹Ley 20.285, art. 1

² Misión y visión. Página del Consejo para la Transparencia <http://200.91.44.244/mision-y-vision/consejo/2012-12-18/193339.html> consultada el 27/10/15

la información de los órganos de la administración del estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.³

Dentro de sus actividades, el consejo para la transparencia ha presentado, entre otras, una propuesta de municipios transparentes, planteando que las municipalidades son la puerta de entrada del Estado puesto que gestionan recursos y políticas en temas de alta sensibilidad para las personas y constituyen la vía más directa y cotidiana para acceder a la información sobre los servicios y beneficios que impactan en su calidad de vida.

El modelo de gestión de transparencia municipal surge a partir de la firma en el año 2010 de un convenio de colaboración firmado entre el Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), y fue elaborado y validado por los municipios durante el año 2011.

En primer lugar, el CPLT realizó un diagnóstico global de las municipalidades en el país, comenzando con un proceso de identificación de modelos viables para la gestión de transparencia; realizó además, una encuesta nacional al universo de municipios, informes de evaluación de transparencia activa (TA) y derecho de acceso a la información (DAI) e informe de percepción ciudadana; paralelamente, se hizo un trabajo de acompañamiento a los municipios de manera de evaluar cambios y adaptaciones que requieren cada uno en sus procesos.

Luego se procedió, en forma conjunta entre los municipios y el CPLT, a construir el modelo de gestión integrado para la transparencia municipal, y para implementarlo en terreno se realizaron reuniones con alcaldes, dándose inicio a partir de la firma de un convenio de colaboración, y la suscripción de acuerdos de capacitación a funcionarios en la Ley 20.285, y la designación formal de una contraparte.

³Ley 20.285, art. 32

El CPLT propone que, implementado el modelo con su infraestructura tecnológica y la debida capacitación de los funcionarios, será posible facilitar el acceso ciudadano a la información pública municipal, promover capacidades institucionales en los municipios, proponer mejoras en gestión municipal para adherir al proceso de modernización del estado y facilitar información centralizada para la generación de reportes y estadísticas, entre otros múltiples beneficios.

Así, a los efectos de robustecer las capacidades institucionales de las municipalidades a los fines de que sean capaces de brindar respuestas dentro de la lógica de la transparencia, el consejo para la transparencia propone siete medidas, que se exponen en el siguiente cuadro:

Tabla 7 – Cuadro de medidas propuestas por el Consejo para la Transparencia de Chile

Medida	Propuesta
1. Adherir a plataformas estandarizadas de transparencia	<p>Para ello brinda 3 posibilidades no excluyentes en las cuales pueden participar las municipalidades:</p> <p>a. El portal de transparencia del Estado, que es una plataforma virtual administrada por el consejo para la transparencia y que permite a los ciudadanos solicitar información a las entidades del Estado.</p> <p>b. El portal de datos abiertos del Estado de Chile, que agrupará en un solo sitio la información de interés ciudadano en formatos que permitan su reutilización.</p> <p>c. La plataforma Ley Lobby, que permite llevar el registro de audiencias solicitadas por los lobistas o gestores de intereses particulares a los fines de influir en un decisión pública, los donativos y viajes de los</p>

	funcionarios (sujetos pasivos de la ley) de manera gratuita y sencilla.
2. Asumir como propio el modelo de gestión en transparencia municipal	El modelo entrega directrices y procedimientos simples para cumplir con las expectativas ciudadanas de transparencia y acceso a la información y que, al mismo tiempo, minimiza la carga de trabajo que el cumplimiento de la ley implica (por ejemplo, a través de la notificación electrónica).
3. Incorporar proactivamente las declaraciones de Patrimonio e Intereses a las páginas de transparencia activa de las municipalidades	En el formato diseñado por el CPLT, que busca mejorar el contenido, usabilidad y disponibilidad de las declaraciones de intereses y patrimonio. Asimismo, ampliar la obligación de realizar estas declaraciones a todos los cargos municipales considerados como sujetos pasivos en la Ley de Lobby y a las corporaciones municipales, en el caso que el municipio cuente con ellas.
4. Utilizar como norma general el Sistema de Chile Compra	Abordando así la discrecionalidad municipal en materia de compras y contrataciones públicas, de modo de facilitar el establecimiento de estándares de transparencia e imparcialidad en la asignación de recursos públicos
5. Adherir a un modelo homogéneo de transparencia presupuestaria	El cual estará plasmado prontamente en una recomendación emanada por el consejo para la transparencia.

6. Realizar Cuentas Públicas Participativas, por parte de Alcaldes y Concejales	Previo a dejar o re postular sus cargos, con los estándares que promueve el consejo para la transparencia.
7. Sumarse a la iniciativa Campaña Transparente	Que busca, a través de la firma de un compromiso, promover que los candidatos a alcalde y a concejal adopten acciones específicas que dotarán de transparencia a sus campañas. Esto mediante una plataforma que el consejo para la transparencia pondrá a disposición de la ciudadanía y que destacará comunicacionalmente

Fuente: Elaboración propia en base a <http://200.91.44.244/propuestas-municipio-transparente/consejo/2015-08-18/125027.html>

Asimismo, el consejo para la transparencia se encuentra realizando con los Concejales de los municipios, un trabajo de información, capacitación y rendición de cuentas, haciéndoles extensiva la invitación de elevar los estándares de transparencia de las municipalidades.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 8 – Cuadro resumen de la propuesta del Consejo para la Transparencia de Chile

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia	Se concreta a través de la construcción de un modelo de gestión integrado para la transparencia, con diferentes etapas	Facilitar el acceso ciudadano a la información pública municipal, promover capacidades institucionales en los municipios, proponer

		mejoras en gestión municipal
--	--	------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a <http://200.91.44.244/propuestas-municipio-transparente/consejo/2015-08-18/125027.html>

Como aspectos destacados de la propuesta se pueden citar:

- Creación de un órgano específico;
- Construcción de un modelo de gestión integrado para la transparencia;
- Definición de medidas para robustecer las capacidades institucionales para que sean capaces de brindar respuestas en la lógica de la transparencia.

Propuestas sobre la optimización de la utilización del presupuesto público

En el siguiente análisis se analiza en primer lugar las diferentes posiciones en relación a que aspectos del proceso presupuestario es necesario abordar para lograr la optimización en la utilización del presupuesto público como herramienta útil en las gestiones. Con posterioridad se profundizan dos casos puntuales: el de plan de reforma del presupuesto público de la República de El Salvador, por tratarse de un ejemplo con numerosos datos de interés en cuanto al abordaje y los aportes que realiza; y el caso de la propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la Provincia de Misiones, dado que el mismo se refiere específicamente a la temática que se aborda.

Análisis de posiciones sobre cómo potencializar el uso del Presupuesto Público

Cuando se trata de mejorar la eficiencia de la utilización del presupuesto público son diversas las posiciones asumidas a nivel intelectual y práctico aseverando algunos autores que es necesario que se trabaje en la etapa de planificación, otros que deben modificarse los procesos internos de la organización, mientras otros recalcan la necesidad de una mayor transparencia o la necesidad de un cambio cultural, entre algunas de las propuestas que se presentan.

A continuación se señalan algunas posturas que construyen el marco de referencia:

- Importancia de una mejor planificación

Existen teorías que afirman que la raíz del problema se halla en la etapa de planificación dentro del proceso presupuestario. Entre ellos se encuentran Licciardo, Sciara y Gurruchaga.

Esta postura enfatiza la necesidad de mejorar la planificación que se plasma en el presupuesto público, indicando que es esta etapa en la que se debe interpretar lo que la comunidad necesita, y que para ello es primordial que funcione la democracia, es decir que los representantes del pueblo realmente los representen plasmando en la Ley de Presupuesto aquellas necesidades.

Ello es así, señala Licciardo (1998), porque en materia presupuestaria la responsabilidad primera es la política, es decir, la de hacer cumplir el mandato que, en nombre del pueblo, del país, el Congreso da al Presidente cuando le sanciona la Ley de Presupuesto, siendo esta la esencia del presupuesto. Luego, en la etapa de ejecución, la función del Poder Ejecutivo es la de cumplir el mandato ordenado en el presupuesto, siendo esta una responsabilidad administrativa.

Por ello, las modificaciones de la Ley de Presupuesto deberían darse en casos extraordinarios, puesto que la raíz del presupuesto es política, la decisión es lo que importa.

Sciara (2005), por su parte, plantea la importancia de la planificación en el ámbito municipal, proponiendo una integración de la planificación estratégica a los presupuestos por programas, concibiéndose a la planificación estratégica como el cauce en que aunar la participación de los principales actores económicos, políticos y sociales de la comunidad para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo, construir una visión de futuro común y seleccionar los objetivos prioritarios de intervención.

Bajo esta concepción de la gestión, la función de gobernar un municipio contiene la formulación de una visión municipal compartida entre los ciudadanos y los responsables políticos, y los lineamientos estratégicos para lograrla; la adopción de un presupuesto que

apoye al desarrollo municipal en un período dado; y la dirección de las actividades para la materialización de las políticas elegidas, el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento.

Gurruchaga (2005), agrega a estas posturas la relevancia de la etapa del control, planteando que el presupuesto público es un documento político de naturaleza jurídica y expresión monetaria, y que la importancia del sistema reside en el período en que los distintos organismos definen y presentan sus programas para el período, y que simultáneamente en el poder legislador también corresponde que las distintas comisiones decidan cursos de acción para sus distintas áreas.

Por ello se debe cambiar la concepción y la operatividad de esta etapa del proceso presupuestario, otorgándole mayores plazos a la confección del proyecto, que obliguen a un mejor pensamiento en la organización de los planes, siendo necesario que se logre una cogestión del funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración, de modo que el presupuesto público pueda efectivamente revelarse como la expresión monetaria de un plan de gobierno. Así, cuando se trabaja en el estudio y definición de las acciones a ejecutarse, la naturaleza del presupuesto público refleja su contenido de decisiones políticas (Gurruchaga, 2005)

- Importancia de la incidencia de nuevas tecnologías y de cambios culturales en la organizaciones

La Sociedad Argentina de Presupuesto Público (ASAP), plantea que para que mejore la utilización del presupuesto es necesario un cambio cultural dentro de la administración Pública.

Martirene (2007), propone que las técnicas presupuestarias deben ser mejoradas y perfeccionadas, ya que son la herramienta más importante para que el estado pueda brindar buenos servicios públicos y buenas prestaciones dentro de un marco de recursos financiados.

Esta corriente propone un cambio cultural incluyendo a la población en la gestión presupuestaria, en la etapa de planificación, en la selección de la priorización de las necesidades a ser atendidas por el presupuesto público, y a través de la transparencia y la rendición de cuentas, en las etapas de administración y control, señalando que es este sistema el que garantiza la plena aplicación de la democracia. Estas propuestas tienen como base la experiencia desarrollada por el partido de los trabajadores (PT) de Porto Alegre, Brasil, que fue pionera en esta materia al instaurar en los años 90 el presupuesto participativo.

Numeroso autores adhieren a la relevancia y necesidad de este cambio cultural, como Paprocki (2005), que en lo atinente al presupuesto señala que la participación ciudadana en todos sus estamentos es vital para consolidar el modelo, y que sólo es viable una reestructuración del tejido político social que permita que los municipios sean bases de desarrollo, si los habitantes se sienten parte de su comunidad, y participan activamente para cambiarla, modificarla y crear nuevas posibilidades, siendo la técnica a utilizar la del presupuesto participativo.

También cuando explica la experiencia desarrollada en Rosario, Argentina, que la implementación del presupuesto participativo fue clave en la búsqueda de un modelo de cogestión, dado que esta herramienta permitiría acercarse hacia los objetivos de participación, democracia y transparencia. (Gorban, 2005)

Dentro de lo que actualmente se conoce como la nueva gestión pública o new public management (NPM) en la reforma del Estado, también se propone la necesidad de un cambio cultural, incorporando conceptos como la gestión por resultados y por objetivos. En materia presupuestaria la concepción basada en resultados presenta las características de enfatizar la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, entendidos estos como, no solamente el impacto final de programas, sino

considerando todos los aportes en la cadena de generación de valor público, cambiando, de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas, a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

En esta propuesta la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas se mide a través de la medición de sus resultados, siendo esta la base del proceso de presupuestación, autorización y ejecución, adquiriendo el presupuesto en este sentido una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto. (Arellano Gault, 2001, pág. 4)

Barreiro (2005), en una línea menos radical, plantea que para mejorar la utilización y eficiencia del presupuesto público se debe trabajar en los procesos internos de la organización que inciden en las etapas de planificación y ejecución del presupuesto público, y que ello se lograría a través de una plena incorporación al proceso presupuestario de las nuevas tecnologías informáticas.

Plantea la autora que la utilización de nuevas tecnologías a través de la sistematización de los procesos de planificación y ejecución presupuestaria permitirá una mayor transparencia y certeza en los referidos procesos.

Así, en la etapa de planificación se observa un proceso interno en el cual existe un universo de necesidades que ordenadas y priorizadas se traducen en un plan de compras, el que se plasmará en el presupuesto, y en la etapa de la ejecución presupuestaria las unidades ejecutoras requerirán para su accionar bienes y servicios que dispararán los procedimientos de compras, aplicando los ingresos del presupuesto a la imputación de determinadas erogaciones o gastos, a través de las unidades operativas de contrataciones.

En su análisis señala además que para el caso específico de las contrataciones, las nuevas tecnologías informáticas permiten la utilización de sistemas administrados por las oficinas de compras, como los sistemas de identificación de bienes y servicios, sistemas de información

de proveedores y sistemas de transparencia, que brindan importantes ventajas como ser una más amplia difusión de los actos ejecutados, la descarga de pliegos vía internet, y la mayor participación de proveedores, lo que posibilita una mayor cantidad de oferentes. (Barreiro, 2005)

- Importancia de la transparencia en el presupuesto

Asociaciones Civiles como el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), y autores como Alvarez (2005), proponen que es necesario transparentar la gestión presupuestaria, de modo de que sea comprensible para quien presente interés en analizarla, planteando que la ciudadanía servirá en este caso de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto.

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), ha elaborado un “Manual de Incidencia en el Presupuesto Público” para explicar al proceso presupuestario y acercarlo de forma sencilla a la comunidad, de modo de fomentar así la participación ciudadana y la transparencia de la gestión presupuestaria.

Álvarez (2005), plantea que el presupuesto público y la contabilidad en el sector público deben vincularse para brindar información clara no sólo a la burocracia técnica, sino también destinada a la comunidad.

Así propone que es una función de la contabilidad pública, la de lograr la emisión de los estados contables básicos, capaces de interpretar y brindar información útil para la comprensión de estos datos, y realiza una serie de propuestas que plantean la necesidad de persistir en la producción y divulgación de información presupuestaria y contable de los entes del Sector Público en forma clara, simple y comprensible, y en definir cuál sería la información razonablemente clara y comprensible.

Concluye señalando que cualquier ente estatal debería emitir información presupuestaria y estados contables comprensibles para la mayoría de los ciudadanos y que los funcionarios

públicos, políticos y de planta profesional-técnica-administrativa, deben conseguir que las rendiciones de cuentas de los entes del sector público sean claras, comprensibles y creíbles. (Alvarez, 2005)

- Importancia de la incorporación de experiencias y herramientas del sector privado

El uso de la planificación estratégica, la orientación al cliente y al producto, el benchmarking y la calidad total son herramientas del sector privado que se han adaptado e incorporado al sector público en diversos ámbitos.

El new public management a mediados de la década del 90 proponía sustituir el modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno orientado hacia el cliente y el producto. Así, dentro de los procesos de modernización del estado se trabajó en instaurar la gestión por resultados (GPR) en algunos organismos, la exigencia de rendición de cuentas como forma de actuación de los gerentes públicos, a través de la definición de metas medibles de cumplimiento en los organismos previstos dentro de la reforma del estado y la búsqueda por mejorar la asignación del gasto público mediante la adecuación del presupuesto por programas a la planificación estratégica. (Estevez y Blutman, 2004)

Paprocki (2005), propone incluir herramientas como la planificación estratégica y el benchmarking en las etapas de planificación y ejecución presupuestaria para crear desarrollo sustentable en la gestión municipal y la aplicación de principios de calidad total aplicados a la etapa de control, señalando que “el control, siguiendo los principios de la calidad total, debe acompañar día a día la ejecución del mismo a través de equipos interdisciplinarios, por áreas que diariamente se informen de todas las modificaciones que se produzcan en ámbitos legales, con un sistema de información conectado al Centro de Cómputos de la Provincia, donde en cada momento se refleje el gasto público y los ingresos, buscando detectar los desvíos que contribuyen y llevan a déficit fiscal incrementando la deuda pública”.

Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador

El Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador, en colaboración con la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), dentro del marco del proyecto de apoyo a la política fiscal de El Salvador, ha establecido un plan de reforma del presupuesto público con una visión de futuro orientada a establecer un presupuesto por programas con enfoque de resultados. Para ello ha llevado a cabo una reforma sistemática, estructural y gradual de las finanzas públicas, de la cual es parte la implantación de un sistema de presupuesto fundamentado en el desempeño con enfoque hacia la obtención de resultados, en la que todos los actores que participan en el ciclo del presupuesto y del gasto público, tales como la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas y especialmente las instituciones del gobierno central y descentralizadas, buscan aumentar la eficiencia y eficacia del presupuesto en beneficio de la ciudadanía y el desarrollo del país.

En esta propuesta lo que buscan es establecer un nuevo modelo de presupuesto que contiene un marco de gastos de mediano plazo para todas las instituciones sujetas al sistema de administración financiera – SAFI - y el cambio de un presupuesto por áreas de gestión hacia un enfoque de programas presupuestales. (Ministerio de Hacienda del El Salvador, 2012, pág. 5)

En un proceso que abarca el periodo desde el año 2012 hasta el año 2018, la reforma del presupuesto público se plantea cuatro objetivos estratégicos:

“Objetivo estratégico 1: Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal.

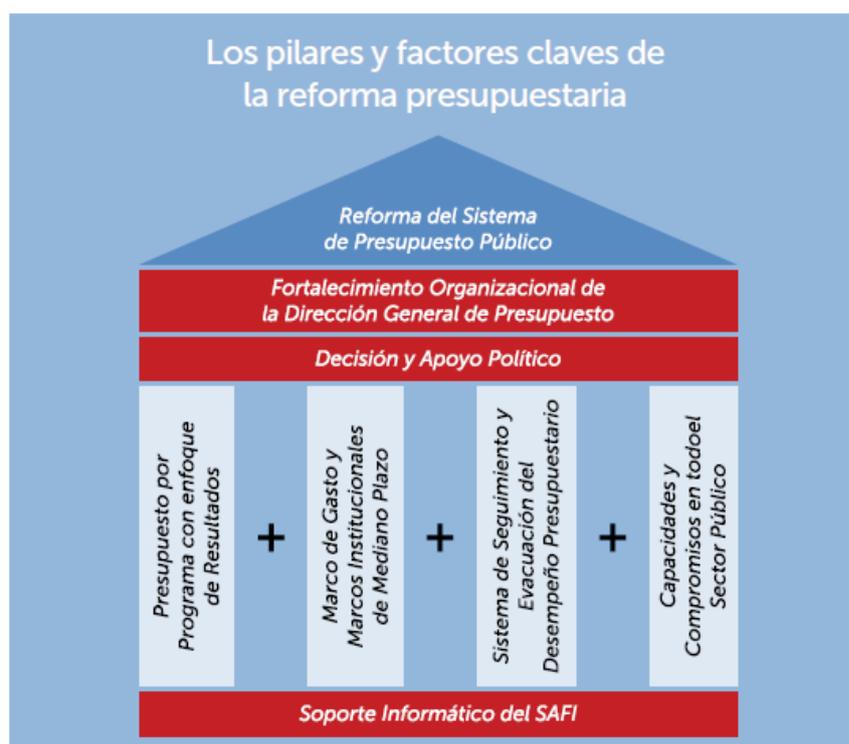
Objetivo estratégico 2: Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país.

Objetivo estratégico 3: Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.

Objetivo estratégico 4: Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica y/o desastres naturales.” (Ministerio de Hacienda del El Salvador, 2012, pág. 14)

La reforma se basa en cuatro pilares y tres factores críticos de éxito que se observan en el siguiente gráfico:

Ilustración 2 – Pilares y factores claves de la reforma presupuestaria de El Salvador



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador (2012) Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador – Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con la asistencia técnica del Proyecto de Apoyo a la Política Fiscal en El Salvador de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional – GIZ.

http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Informes/Plan

Tal como se observa en el gráfico los pilares fundamentales están representados por las columnas y son: implantar un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados; implantar el enfoque del marco de gasto de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo; desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario; desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público; mientras que los factores de éxito son las filas horizontales: la decisión y apoyo político del más alto nivel; el fortalecimiento organizacional de la Dirección General de Presupuesto; y el soporte de la herramienta informática SAFI (sistema de administración financiera).

El primer paso o pilar plantea transformar al presupuesto tradicional basado en áreas de gestión e insumos (salarios, suministros, equipos), en uno basado en objetivos y tipos de servicios, constituyendo ello un avance para avanzar hacia un presupuesto basado en resultados, dado que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad.

El segundo pilar propone implantar un enfoque del gasto a mediano plazo dado que un presupuesto anual da un margen de maniobra muy limitado y consideran que para las que prioridades del gasto puedan ejecutarse con éxito se requiere una perspectiva de varios años.

Para ello el plan de reforma plantea el desarrollo de tres instrumentos:

- el marco fiscal de mediano plazo que es un instrumento de la política macro fiscal, que establece los límites agregados de ingresos y gastos anuales para cinco años consecutivos;

- el marco de gasto de mediano plazo que es un instrumento de la política presupuestaria, que consiste en proyectar, asignar y reasignar recursos en el nivel institucional programático, con una perspectiva temporal de cuatro años; y
- el marco institucional de mediano plazo que es un instrumento de las políticas sectoriales e institucionales, que busca expresar en términos presupuestarios las prioridades y objetivos estratégicos previamente definidos. (Ministerio de Hacienda del El Salvador, 2012, pág. 20 y 21)

El tercer pilar propone desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario que contribuya a la consecución de los objetivos de los programas presupuestarios. Lo que se busca es brindar información adecuada sobre el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como del impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población, a las personas idóneas, en el momento oportuno de modo que la misma sirva de base para la toma de decisiones.

El cuarto pilar ejecutará un plan de capacitación y asistencia técnica al personal de las instituciones públicas con roles directos en la implantación de los cambios, incluyendo estrategias de motivación del personal, así como actividades para el desarrollo de habilidades y capacidades técnicas para llevar adelante el proceso de la reforma del presupuesto.

Para ello se debe contar con factores clave del éxito que debe trabajar en alinear la visión, misión y objetivos estratégicos de la Dirección General de Presupuesto con el nuevo enfoque de presupuesto por programas; redefinir sus funciones y organización y fortalecer sus recursos humanos.

Asimismo, la reforma tiene como soporte al sistema informático SAFI, que es una herramienta administrativa basada en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

Utilización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones

La propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la Provincia de Misiones (Paprocki, 2012, pág. 248 a 255), analiza en primer lugar cuales son los motivos por los que el presupuesto público no se utiliza en todo su potencialidad y luego plantea subsanar los motivos que dan origen a la problemática, a través de la aplicación de herramientas de gestión pública, en dos intervenciones:

Primera Etapa: Capacitación a los actores involucrados: intendentes, concejales, secretarios, tesoreros y contadores municipales.

La capacitación versará sobre temas que necesitan ser incorporados a la propuesta, siendo ellos:

1. Concientización sobre la importancia del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control, y las posibilidades de su utilización para los actores.
2. Formas y ventajas de participación ciudadana.
3. Conformación de la agenda pública, gubernamental, y proceso de las políticas públicas, su formulación, ejecución y evaluación de resultados.
4. Vinculación del presupuesto público con las políticas públicas a través de la incorporación de tecnología informática que permita vincularlas, mientras que a su vez brinda soporte para la utilización de la contabilidad presupuestaria como sistema de información para la toma de decisiones.
5. Obtención y utilización de información de la contabilidad pública y los presupuestos para la toma de decisiones.
6. Planificación estratégica y planificación de gestión.

7. Técnicas de benchmarking y calidad total.

Segunda Etapa: Aplicación de herramientas de gestión pública a la gestión presupuestaria

Una vez capacitados los actores, propone lograr la aplicación práctica de los conceptos incorporados, a través de las actividades que a continuación se enumeran:

1. Inclusión de planificación de gestión a través de la planificación estratégica definida a través de sistemas de participación ciudadana;
2. Trabajo de relevamiento de la agenda pública a través de técnicas de participación ciudadana;
3. Conformación de la agenda de gobierno con la participación de funcionarios políticos, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración;
4. Definición de políticas públicas;
5. Incorporación de tecnología informática que permita vincular las políticas públicas a los presupuestos públicos, y que brinde soporte para la utilización de la contabilidad presupuestaria como sistema de información, útil para la toma de decisiones;
6. Utilización de la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones;

La propuesta prevé una tercera etapa (opcional) que plantea la aplicación de una herramienta para sentar las bases del presupuesto por resultados.

Gráficamente, puede expresarse a la propuesta en el siguiente cuadro:

Ilustración 3 – Cuadro Propuesta para alcanzar la optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control



Fuente: Paprocki, L. (2012) El presupuesto Público como herramienta para los municipios.

Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones. Posadas, Misiones, Argentina. P.

CAPITULO 2 –ANTECEDENTES SOBRE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COMUNICACIÓN Y CONTROL

En el presente capítulo se analiza el marco referencial en relación a innovaciones o experiencias de mejoras en comunicación y control, clasificando a este último en control interno, externo y control social.

Así se analiza en primer lugar estudios y propuestas referidas a acciones tendientes a mejorar la comunicación en diferentes ámbitos de gobierno, y finalmente experiencias de mejoras en el control.

Análisis de experiencias de estrategias de comunicación en el Sector Público

A continuación se analizan casos de mejoras en la gestión de la información de diversos ámbitos del sector público, antecedentes referidos al acceso a la información pública y casos de estrategias de comunicación institucional que sirven de marco referencial de la materia.

Casos de Mejora en la gestión de la información

La inclusión de tecnologías de la información a la gestión de la misma se plasma en varias provincias de la Argentina. Se mencionan a continuación el caso de la Provincia de Mendoza, a modo de ejemplo y el de la Provincia de Misiones.

En la Provincia de Mendoza se instala la tecnología de la información, enmarcada en el plan de reforma del estado de la Provincia de Mendoza durante los años 2003 y 2004 basándose en cuatro puntos: la inclusión digital, la orientación y servicios al ciudadano, la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación de la gestión del gobierno y marco regulatorio. (Vespa y Willington, 2005, pág. 387 a 410)

Dentro de la inclusión digital se destacan las iniciativas de e-democracia (información sobre el proceso electoral, lo partidos políticos y los funcionarios provinciales y municipales) y la de alfabetización tecnológica orientada a propiciar el uso de tecnologías por parte de la ciudadanía.

En la línea de la orientación y servicios al ciudadano se realizan programas como la guía orientadora de trámites (www.tramite.mendoza.gov.ar); trámites online; e informatización de los archivos del Registro Civil y Capacidad de las Personas.

Dentro de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación a la gestión de Gobierno se incluye la firma digital e integración de bases de datos.

Por su parte, el marco regulatorio actúa como un respaldo legal a todo el trabajo en cuestión dadas las nuevas características en el gobierno y su gestión.

En la Provincia de Misiones también existen antecedentes de gobierno electrónico, entendido este concepto como el que incluye a cualquier tipo de reforma tecnológica en el vínculo de las autoridades y los ciudadanos o empresas, vinculándose en términos más restringidos, con los esfuerzos por incrementar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos vía internet.

El proyecto de gobierno electrónico de la Provincia de Misiones presenta una serie de servicios para los ciudadanos como la guía de trámites, información de la oficina de defensa del consumidor, vinculación on-line con la página del boletín oficial de la Provincia, con datos sobre hoteles, despacho de los juzgados, formularios en línea del Registro de las Personas y de la Dirección General de Rentas, así como vinculación con algunos servicios externos, como solicitud de constancia de CUIL y guía telefónica, entre otros.⁴

Presenta demás vínculos con las páginas web de algunos municipios, pero solo trece de los setenta y cinco que se hallan en la Provincia posee página web, siendo los municipios en red: San Martín; Fachinal; Aristóbulo del Valle; San José; Colonia Alberdi; Apóstoles; L.N Alem; Eldorado; Iguazú; Wanda; San Antonio; Oberá; y Posadas.⁵ No obstante ello, se observa que en general, los municipios mayores presentan páginas más completas, con mucha información y gran movimiento, mientras que los municipios más pequeños presentan páginas con poca información que además se encuentra desactualizada.

⁴www.misiones.gov.ar consultado el 21/11/11

⁵<http://www.misiones.gov.ar/index.php> consultado el 01/06/13

Además se observan otras propuestas referidas a sistemas de información.

Duarte (2000), presenta la propuesta de un sistema de información estratégica para competir desde el municipio. Se trata de un sistema de información integrado aplicable a los Municipios, que se constituye en soporte de un plan estratégico y en un cuadro de mando integral, para la conformación de un municipio competitivo.

Parte de la idea de que desde la información se pueden generar capacidades competitivas aplicando una adecuada metodología, dado que los sistemas de información permiten conocer comportamientos, preferencias y alternativas, que conducen a nuevos conocimientos para las personas y organizaciones; que además la gestión estratégica de la información generadora de nuevos conocimientos conduce a nuevas organizaciones y este cambio organizacional permita mayor competitividad de una ubicación territorial determinada; y que la gestión del conocimiento garantiza su aprendizaje y transferido a todos los componentes de una comunidad local, conduce a cambios en la sociedad que propician una organización-ciudad capaz de competir en la economía global manteniendo en el tiempo su evolución mediante la secuencia esencial de: información-conocimiento-competitividad- equidad.

Señala además, que la información dinamiza los procesos de cambio en las organizaciones y permite a un Municipio promedio avanzar hacia la competitividad demandada por la economía global y la sociedad del conocimiento.

Acceso a la información pública

El derecho al acceso de la información pública, plasmado en tratados internacionales a los cuales adhiere la Constitución Nacional, reconoce a toda persona la posibilidad de tomar contacto con la información en manos del estado, con la sola excepción de aquellos supuestos expresamente establecidos por ley.

Así, en numerosos países, y también en Argentina, se ha normado este derecho, dictándose a nivel federal en el año 2003 el Decreto N° 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN),

que aprueba los reglamentos generales de audiencias públicas para el PEN, para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del PEN, para la elaboración participativa de normas, del acceso a la información pública para el PEN, entre otras, en tanto numerosas provincias han dictado normativa específica para sus jurisdicciones. Tal es el caso de la Provincia de Misiones que ha sancionado la Ley IV N° 58 en el año 2012, a la que numerosos municipios se han adherido a través de ordenanzas.

En el año 2016 se sanciona la Ley N° 27.275, que establece que derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esa norma.

También los organismos autónomos, como las universidades, se han alineado y adherido al reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, como es el caso de la Universidad Nacional de Misiones, que en el año 2013 creó la oficina de acceso a la información pública, que funciona en el ámbito del rectorado con el objetivo de institucionalizar políticas de transparencia y para garantizar el ejercicio del derecho ciudadano del libre acceso a la información pública. Tal como expresa el artículo 1° de la Resolución N° 0308/13, “El objeto de la presente resolución es garantizar el derecho de acceso a la información pública, estableciendo los lineamientos generales y mecanismos para su ejercicio en el ámbito de la Universidad Nacional de Misiones”.

El libre acceso a la información pública es un derecho fundamental para la mejora de la transparencia en las gestiones, puesto que permite la posibilidad del ejercicio del control social, tal como señala Scheibler (2013) cuando cita a la Corte que señala “el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”

Estrategias de comunicación: análisis de casos

Existen antecedentes de estrategias de comunicación de gran interés para la conformación del marco referencial de la materia. Así se explican a continuación el caso de la estrategia de comunicación implementada en el municipio de Barbosa, en Colombia, denominada Barbosa Global, el caso de un modelo estructural de gestión comunicativa relacional, y una estrategia de comunicación basada en características del sector privado aplicable a municipios.

Barbosa Global

La estrategia de comunicación pública implementada por el Municipio de Barbosa, en el Departamento de Antioquía, Colombia, fue desarrollada durante los años 2008 a 2011 dentro del marco de un plan de desarrollo municipal denominado Barbosa Global.

El objetivo del mismo fue el de transmitir información a la comunidad del municipio sobre las acciones ejecutadas internamente y también externamente, con el fin de mostrar a Barbosa como lugar propicio de inversión a partir de diversas herramientas comunicacionales. (Barbosa Global, 2008)

Fue enfocada en dos grandes ejes:

- el marketing de ciudad, que fue desarrollado a través de la promoción de un video de ciudad y la realización de la página web de la administración, que centraliza la información y la propaganda política que hizo énfasis en la figura del alcalde a través de la imagen corporativa de la administración.
- Y la generación de espacios para la participación ciudadana, y el empoderamiento local, implementando para la ello la rendición de cuentas en la página Web; un programa de radio denominado cuénteles al alcalde; un boletín físico La Alcaldía viaja en el bus; y boletines de prensa electrónicos. Además, con el fin de generar espacios de comunicación entre la administración y la población en el área rural se crearon agencias locales de desarrollo autónomo con líderes que informan a su comunidad de

las acciones de la alcaldía e informan a la municipalidad de los problemas o necesidades de la población de su jurisdicción.

Los objetivos en comunicaciones de Barbosa Global fueron los de proporcionar información verdadera, confiable, clara y periódica a la comunidad de manera que se dé cumplimiento al derecho constitucional que así lo consagra; posicionar ante propios y extraños la imagen de un municipio pujante, emprendedor y próspero donde prima el respeto, la convivencia y el diálogo como bases de la calidad humana; impulsar un ambiente institucional interno agradable y armónico de manera que las buenas relaciones entre los funcionarios posibiliten el mejor servicio a la comunidad; y desarrollar y consolidar canales que permitan reforzar el lazo alcaldía de Barbosa - comunidad - instituciones - empresas y demás públicos para que el bienestar sea resultado de la interacción de todos los actores de nuestra sociedad. (Vera, 2010)

Se desarrollaron las siguientes actividades: el desarrollo de un página web como estrategia principal en el marketing; la realización de un programa de radio (Cuénteles al alcalde) como estrategia tendiente a posibilitar los procesos de comunicación participativa en la comunidad y al interior de la administración municipal con una alta proyección humana; el programa radial se constituye también en canal de comunicación para los funcionarios marcando la directriz de las acciones semanales que fueron desarrolladas y percibidas por la comunidad y que se pueden desarrollar; la emisión de un boletín físico (La alcaldía viaja en el bus) disponible en las paradas de los buses que se acerca a todos los públicos y en especial a la población que diariamente viaja hacia Medellín y que difunde la labor de la alcaldía; la denominada embajada virtual, disponible también en la página web, destinada a quienes estén en el exterior se enteren de los proyectos realizados en el Barbosa; el envío de boletines de prensa para mantener un contacto permanente con los medios de comunicación para proporcionarles la información requerida.

Además la oficina de comunicaciones realizó gestiones en medios masivos como Teleantioquia, Cosmovisión, emisoras de Medellín, y en periódicos, para difundir las actividades y proyectos realizados en el municipio, y la rendición de cuentas de Barbosa que se realiza en un centro de conferencias de Medellín con la participación de diputados de Antioquia, concejales municipales, senadores, representante a la Cámara, gabinetes departamental y municipal e invitados especiales, además, de la respectiva gestión en los medios.

Modelo estructural de gestión comunicativa relacional

Campillo Alhama (2010), propone para la administración municipal un modelo estructural de gestión comunicativo relacional, referido permanentemente al plan estratégico territorial del municipio, y centrado en tres secciones fundamentales: la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales, consideradas estas últimas como subsistemas autónomos (con identidad específica y procesos propios), en los que intervienen tanto agentes internos como ajenos al aparato administrativo.

Se debe apuntar a una estrategia de comunicación pública, entendida esta como una interacción comunicativa-relacional bidireccional, establecida entre la administración y los ciudadanos mediante mensajes dotados de significados heterogéneos, objeto de comunicación, a través de diferentes medios. (Campillo Alhama, 2010, pág. 5)

Así, la comunicación pública permite al gobierno explicar, justificar y, legitimar las decisiones políticas, que deben ser informadas a los ciudadanos, puesto que todas aquellas actuaciones e iniciativas administrativas inciden en su condición de ciudadano-administrado.

La comunicación pública se convierte entonces en un poderoso instrumento que busca asegurar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerles responsables de sus elecciones personales dentro de un contexto democrático. Las estrategias comunicativas se

dirigen a lograr identificar a los ciudadanos con un proyecto de ciudad compartido, de modo que al estar involucrados se sientan parte, y colaboren con la gestión desarrollada.

El modelo propuesto debe ser aplicado teniendo en consideración las particularidades de cada municipio, y para ello deben tenerse en cuenta tres variables fundamentales: la estructura de los medios de comunicación existentes en el municipio (si estos son convencionales o no convencionales, privados o propios, etc.); la estructura municipal (si está centralizada o descentralizada); y el mapa taxonómico de la organización pública (quiénes son los públicos o colectivos vinculados al ente, cómo es el tipo de vinculación psico-social establecida, qué relaciones convendría reforzar o introducir en un contexto determinado). (Campillo Alhama, 2010, pág. 7 y 8)

La estrategia de comunicación debe ser planeada a mediano y largo plazo, potenciando el proceso estratégico de gestión municipal, es decir en función del plan estratégico del municipio, de modo de nunca caer en improvisaciones, falta de rigor, incoherencias, y estar siempre orientada y planificada a partir de los objetivos derivados del proyecto global de ciudad.

En primer lugar se debe relevar la estructura comunicativa existente en la organización municipal: se debe conocer cuáles son las funciones asignadas a las unidades administrativas que configuran la dirección de comunicación, con qué recursos humanos cuentan, y qué procesos formalizados se desarrollan. Es recomendable que la dirección de comunicación se encuentre en dependencia directa con la alta dirección, ya que esta es el área administrativa que coordina el plan estratégico del municipio. Además, es imprescindible la implicación e identificación de los máximos responsables políticos y administrativos con el sistema de comunicación establecido ya que su voluntad real de asumir esta propuesta sistemática, la dotará de coherencia y garantizará el correcto funcionamiento de los procesos.

La dirección de comunicación municipal establece objetivos sectoriales, líneas estratégicas, una agenda planificada de actuaciones que, a su vez, se coordina con el resto de las agendas - políticas o gerenciales-; determinando conjuntamente una estrategia global que actúa como catalizador de la comunicación municipal.

Mediante la publicidad institucional municipal, se buscará persuadir, convencer e incitar a los ciudadanos a identificarse con determinadas causas, a participar e implicarse en otras desde el sentido de la corresponsabilidad, con argumentos razonados, apuntando a construir una imagen de la institución municipal con una valoración altamente positiva.

A través de las relaciones informativas, que son las actuaciones periodísticas encaminadas a seleccionar material propio para su suministro a los medios de comunicación y responder a las peticiones informativas internas y externas de la organización, la municipalidad busca informar a los ciudadanos de sus decisiones, acuerdos alcanzados, o acciones de la gestión político-administrativa que les influyen o pueden afectarles, explicar y justificar a la ciudadanía el porqué de sus actuaciones la planificación del gasto público.

Las relaciones informativas deben mantener una relación equilibrada con los aparatos mediáticos locales, gestionando a través de ellos una imagen pública en consonancia con su estrategia comunicativa global. Para ello, se deben desarrollar funciones estandarizadas como el seguimiento y la documentación informativa, el análisis estratégico de los temas municipales y la mediación profesional. A través de ellas se canalizan hacia los medios las informaciones de la organización municipal que interesa que se conozcan, reorientando las noticias y se atienden sus demandas informativas.

Y finalmente, a través de las relaciones institucionales, que se dan a través de tres subunidades administrativas especializadas (la atención al ciudadano, la participación ciudadana orgánica, y la gestión de acontecimientos institucionales), se deben establecer vínculos permanentes o puntuales, de mayor o menor intensidad, con los ciudadanos: ya sea a

título individual o con los diferentes colectivos, entidades, organizaciones -públicas o privadas- e instituciones que se identifican en el mapa relacional de la organización municipal.

La aplicación de una estrategia de comunicación coherente y unificada, y orientada a los objetivos globales de la organización es de vital importancia para las municipalidades, puesto que si no se desarrolla una gestión de la información suficiente y eficaz, los medios de comunicación, formadores de la opinión pública, obtendrán datos de otras fuentes informativas, emitiendo mensajes de diversa naturaleza, no controlados por la institución pública. (Campillo Alhama, 2010, pág. 14)

Estrategia de comunicación con características del sector privado aplicable a los Municipios

La estrategia de comunicación institucional formulada apunta al objetivo de lograr una mejora en la percepción de los beneficiarios de la gestión municipal a los fines de favorecer la gestión de la organización en los municipios.

Parte para ello de las características relevantes de estrategias de comunicación del sector privado tomando casos exitosos de la estrategia de comunicación de diferentes empresas, habiendo sido estas seleccionadas en razón de que se trata de casos relevantes y de prestigio en el área de comunicación, aplicados en empresas de grandes escalas, las que podrían ser asimiladas a los municipios

Los casos analizados son: la estrategia de comunicación que apunta al posicionamiento del grupo industrial Arcor, empresa argentina especialista en elaboración de golosinas, galletas, chocolates, helados y productos alimenticios; la Campaña de Bienestar Interno desarrollada por la Compañía Coca Cola, que fue galardonada con el premio Eikon otorgado por la Revista Imagen para la Categoría “Comunicación Interna”, campaña de comunicación dirigida al público interno de la compañía; el caso de la empresa internacional Repsol IPF, una estrategia

de comunicación para hacer frente a la crisis; y el caso de una empresa prestadora de servicios de energía eléctrica privatizada, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación de Panamá, que plantea una estrategia de comunicación para hacer frente a un cambio institucional.

Del análisis de las experiencias de comunicación mencionadas se destacaron los siguientes aspectos:

Tabla 9 – Cuadro de análisis de las experiencias del sector privado relevadas

<p style="text-align: center;">ARCOR</p> <p style="text-align: center;">(estrategia de comunicación institucional)</p>	<p style="text-align: center;">Coca Cola Argentina</p> <p style="text-align: center;">(estrategia comunicación interna)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Definición clara de una estrategia principal de comunicación institucional y de objetivos estratégicos en función esta; • Consideración de atributos históricos de la marca y definición de la identidad e imagen a comunicar; • Definición de un plan estratégico planteando “grandes líneas” de comunicación; • Presentación de productos con un fuerte enfoque institucional cristalizando las dimensiones de la imagen de la compañía; • Presentación de la identidad corporativa en todas las comunicaciones realizadas; • Estrategia de comunicación de las acciones del CEO a los efectos de potenciar sus apariciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Consideración de la comunicación interna como parte de los procesos funcionales clave de la compañía • Trabajo con embajadores internos como agentes de cambio; • Posicionamiento de la compañía frente al público interno; • Diseño de un plan integral para el logro del objetivo, que incluyó: campaña de alto involucramiento; acciones y programas de motivación; y acciones tendientes a posicionar el compromiso de los empleados;

<p>públicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de simbología para consolidar la nueva identidad; 	
<p align="center">Repsol IPF Bolivia (estrategia de comunicación de crisis)</p>	<p align="center">Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (estrategia para un cambio institucional)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se apuntó a afianzar la legitimidad de lo actuado evitando la confrontación (evitando comunicación reactiva); • Análisis de la postura de la oposición; • Trabajo sustentado en dos pilares: sistematizar la información y planificar los pasos a seguir; • Elaboración de un sistema de alertas tempranas para prever la evolución de los hechos y elaboración de eventuales respuestas; • Se constituyó en fuente accesible y viable para los medios; 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de comunicación que promovió una postura de cambio de pensamiento y actitud de los distintos públicos; • Definición de la estructura de una dirección de comunicación social; • Utilización de relaciones públicas y publicidad para persuadir a través de la verdad; • Seguimiento y control de la ejecución del plan de acción a través de la utilización de indicadores de resultado;

Fuente: Paprocki, L. (2015) Estrategia de Comunicación institucional para Municipios basada en características del sector privado”. - 1a ed. - Posadas: EdUNAM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones. ISBN 978-950-579-372-3. Posadas, Misiones,

En función de este análisis y de la detección de falencias y potencialidades determinadas en las comunicaciones municipales, se presenta la propuesta expuesta a continuación, desarrollada en cuatro pasos. (Paprocki, 2013, pág. 107 a 118)

1- Definir claramente una estrategia de comunicación institucional con un claro objetivo; Establece por tanto que el objetivo de la estrategia de comunicación institucional planteada es el de mejorar la percepción de los beneficiarios acerca de la gestión municipal, y que para alcanzarlo se debe trabajar con reiteración y coherencia, de modo de lograr sinergia y promover un cambio de pensamiento y actitud de los distintos públicos. Para ello se deben considerar los atributos históricos del municipio, la definición clara de la personalidad, la identidad y la imagen a comunicar, y apuntando al posicionamiento a largo plazo (permanencia en el mercado) y a la integración con los públicos internos y externos (clientes).

2- Definida la estrategia de comunicación institucional se plantean los siguientes objetivos de comunicación:

- Posicionar al municipio como agente de información confiable accesible para los medios;
- Posicionar al municipio frente al público interno en relación con la gestión y los logros alcanzados;
- Alinear y orientar a los recursos humanos para la transmisión de la personalidad del municipio;
- Lograr integración con los clientes externos, es decir trabajar en una comunicación de relación y no de transmisión de mensaje.

Y en función de ellos,

3- Para el cumplimiento de los objetivos de comunicación previamente fijados se definen la utilización de las siguientes estrategias de medios y de mensajes:

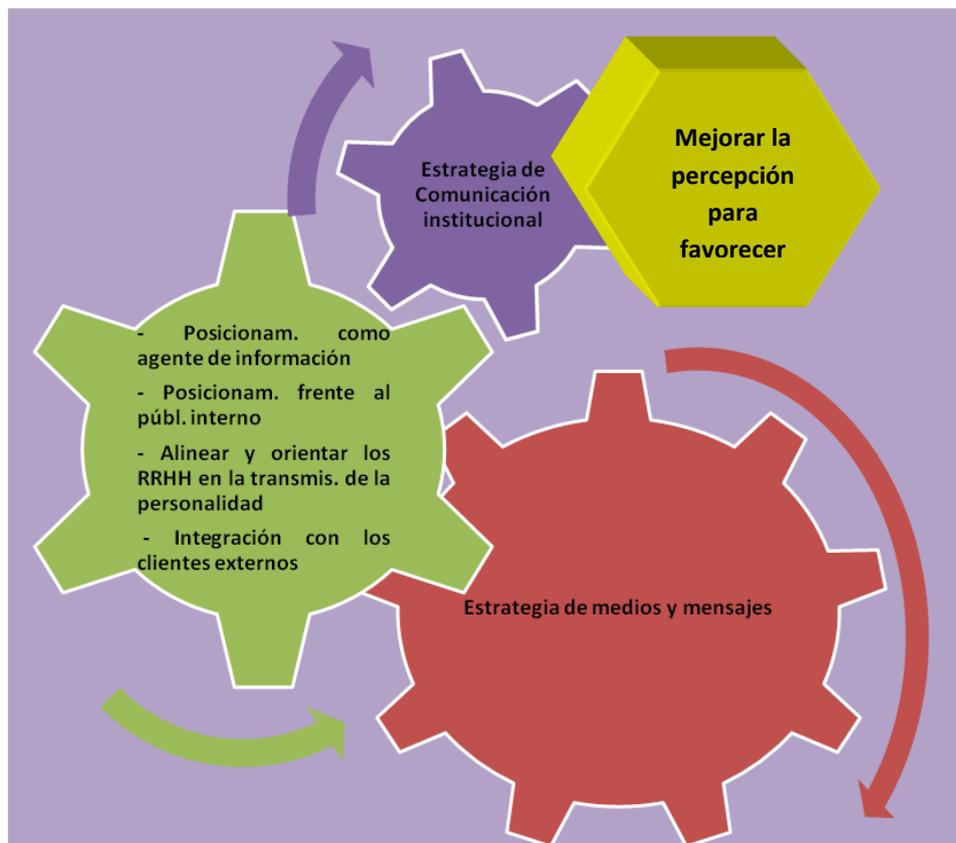
Tabla 10 – Cuadro de estrategias de medios y mensajes

Objetivos	Estrategias de medios y mensajes
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar al municipio como agente de información confiable y accesible 	<p>Convocatorias a ruedas de prensa o a sesiones informativas;</p> <p>Difusión de información a través de la página web;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar al municipio frente al público interno en relación con la gestión y los logros alcanzados 	<p>Desayunos de trabajo mensuales (o bimestrales) donde se informe sobre la gestión;</p> <p>Trabajo con embajadores internos como agentes de comunicación;</p> <p>Entrega de boletines vía mail a los empleados municipales;</p> <p>Realización de una jornada semestral de camaradería;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Alinear y orientar a los recursos humanos para la trasmisión de la personalidad del municipio 	<p>Trabajo intensivo por sectores o áreas para el conocimiento de la imagen ideal que se quiere transmitir y la alineación y orientación hacia ella</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Lograr integración con los clientes externos, es decir trabajar en una comunicación de relación y no de trasmisión de mensaje 	<p>Monitoreo del mercado;</p> <p>Acciones concretas del área de comunicación;</p> <p>Área de informes que recepcione inquietudes y propuestas de mejora;</p>

Fuente: Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de comunicación Institucional con características del sector privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE. UNaM, Posadas, Misiones, Argentina

Gráficamente la propuesta es la siguiente:

Ilustración 4- Gráfico propuesta de Comunicación Institucional para Municipios



Fuente: Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de comunicación Institucional con características del sector privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE. UNaM, Posadas, Misiones, Argentina

El conjunto de la estrategia de medios y acciones desarrollados en la propuesta permitirá una mejor comunicación, mayores resultados, mejores respuestas, mayor sinergia en los mensajes y acciones de comunicación, más información para mejorar las

acciones y la coherencia, mejorando de esta forma la percepción de los beneficiarios sobre la gestión municipal y favoreciendo a la misma de múltiples formas: favoreciendo la gestión interna de la organización brindando la posibilidad de recursos humanos comprometidos, lo que redundaría en beneficios para la institución y sus resultados; permitiendo que la ciudadanía incorpore los logros alcanzados en la gestión municipal, que los valore y se apropie de la identidad de la ciudad, facilitando la labor y sustentabilidad de las acciones y resultados de quienes ejecutan la gestión, como así también posicionando a la ciudad en un entorno competitivo en donde se pretende atraer turistas, visitantes, inversiones y talentos. (Paprocki, 2013, pág. 119)

Antecedentes acerca del control

En este apartado se desarrollan estrategias para lograr mejoras en el control de los entes públicos, analizando diferentes experiencias en casos de control interno, control externo y control social.

Para el análisis del control interno se profundiza en experiencias de diferentes países que han desarrollado iniciativas de mejoras en materia de control interno, en diferentes órdenes, ya sea a nivel nacional, como provincial, departamental o estadual y municipal. Los casos analizados se refieren a experiencias en México, Ecuador, Colombia y Perú.

En materia de control externo, se analizan propuestas de mejoras en el control externo planteadas por diversos autores, el manual de control externo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, y propuestas de cambios institucionales en organismos de control externo realizadas en la Provincia de Misiones.

Finalmente, se analizan experiencias de control social de América Latina, como ser el caso de las veedurías ciudadanas, el plan nacional de formación para el control social, o el programa de gobierno “Antioquía la más educada”, en Colombia y el caso del Consejo de Participación y Control Social, en Ecuador.

Mejoras propuestas en control interno

Muchos son los esfuerzos realizados para el logro de mejoras en el control interno como medio para lograr el cumplimiento de los objetivos del estado.

En el Estado de Veracruz, en México, el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) ha elaborado una guía de control interno municipal y su evaluación, presentando al control interno como una de las principales herramientas a que coadyuvan a que la administración logre los objetivos y metas para alcanzar su misión institucional. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2013, pág. 5)

Desde este mismo órgano se han desarrollado asimismo trabajos con las autoridades municipales impartiendo cursos de sistemas de control interno municipal, basado en jornadas destinadas a titulares de las unidades de control interno y a auxiliares administrativos de los 212 municipios y entidades paraestatales del estado, con la finalidad de orientarlos en materia de creación y aplicación de los sistemas de control interno, así como en la evaluación de su eficiencia.

Plantean principalmente que el control interno permite realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados obtenidos con lo programado y presupuestado, permitiendo tomar medidas correctivas oportunas ante las desviaciones que pudieran detectarse.

Al igual que el Informe COSO – Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission's – proponen que para que el sistema de control interno sea eficiente debe contener cinco componentes o elementos:

- un ambiente de control, conformado por la combinación de factores que afectan el funcionamiento de la organización fortaleciendo o debilitando sus controles, es la base del sistema de control estableciendo un entorno que favorezca el control;
- la evaluación de riesgos, que representa la identificación, análisis y administración de las causas internas o externas que pueden ocasionar desviaciones al cumplimiento de

los objetivos previamente establecidos, es la base para desarrollar una adecuada respuesta al riesgo;

- las actividades de control, que son las políticas y procedimientos adoptados para controlar los riesgos relacionados con la consecución de los objetivos;
- la información y comunicación, que son los métodos utilizados para obtener, identificar, clasificar y registrar la información confiable, oportuna, suficiente y pertinente, necesaria para identificar, evaluar y responder a los riesgos, y que debe ser captada e intercambiada para desarrollar, gestionar y controlar las operaciones;
- y la supervisión, que consiste en establecer y revisar el funcionamiento de los controles efectuando correcciones cuando fuera necesario, es el procedimiento que evalúa la calidad de los controles.

De acuerdo a esta guía, el control interno debe desarrollar sistemas de control y evaluación para contribuir al logro de los objetivos y metas del ente, pero que el resultado de estos procesos es mayor cuando son diseñados en conjunto con las unidades administrativas, apuntando al cumplimiento y la vigilancia de las funciones de la hacienda pública, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 11 – Cuadro de Propósitos del Control Interno en relación a las funciones de la Hacienda Pública

Funciones de la Hacienda Pública	Propósito del control interno
Obtener ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplir o incrementar los ingresos programados. - Que las contribuciones ingresen íntegramente - Recaudar y disminuir contribuyentes

	morosos
Ejercer el gasto público	<ul style="list-style-type: none"> - Que el ejercicio del gasto público atienda los principios de legalidad, transparencia y racionalidad - Observar una prudente economía en la aplicación de los recursos públicos autorizando únicamente pagos comprendidos en el Presupuesto de Egresos
Administrar el patrimonio	- Vigilar en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, el cumplimiento de normas legales, incorporación al patrimonio, correcta registración contable y patrimonial en el inventario, correcto resguardo
Registrar las operaciones	- Correcto registro del total de las operaciones de ingresos, egresos, patrimonio
Cumplir con la normativa	Atender las obligaciones legales

Fuente: Elaboración propia en base a Órgano de Fiscalización Superior del Estado de

Veracruz (2013) Guía N° 5 Guía d Control Interno Municipal y su Evaluación.

<http://orfis.gob.mx/guias2013/guia5.pdf> consultado el 08/11/16. P. 13 a 15

La propuesta plantea que las acciones de control deben considerarse en ciclo, antes de su implementación en la etapa de diseño, en el momento de la acción de control y con posterioridad de la actividad realizada, de acuerdo a la siguiente ilustración:

Ilustración 5- Ciclo de control interno



Fuente: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2013) Guía N° 5 Guía d Control Interno Municipal y su Evaluación. <http://orfis.gob.mx/guias2013/guia5.pdf> consultado el 08/11/16. P. 17

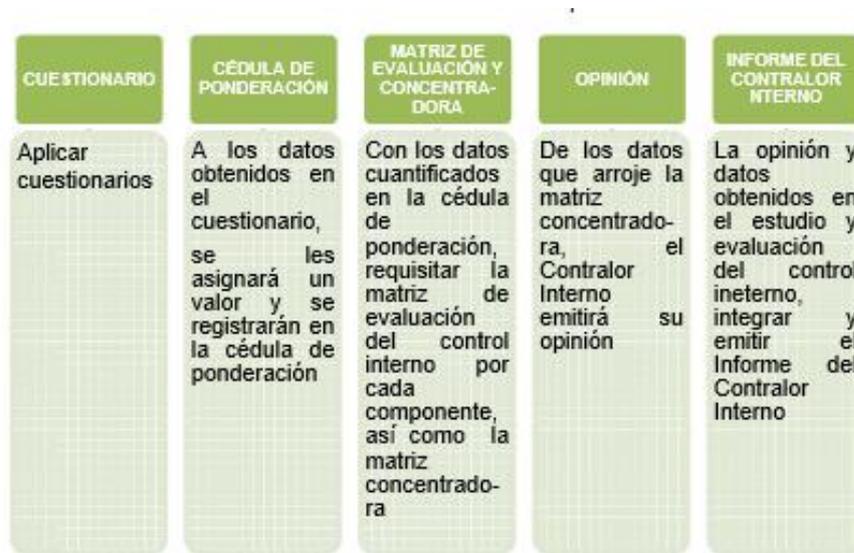
Se establecen además algunos aspectos que se consideran relevantes para un adecuado sistema de control interno, como ser:

- es necesario que se identifiquen, en función de la normativa legal vigente, las obligaciones y atribuciones de cada servidor público responsable de las actividades;
- se sugiere una metodología para el estudio y la evaluación del control interno, a los fines de detectar debilidades y desviaciones para emitir las acciones correctivas necesarias, trabajando con matrices de cuestionarios y cédulas de ponderación.

Finalmente establece una metodología para el estudio y evaluación del control interno municipal que permite detectar debilidades y desviaciones para realizar las correcciones necesarias para alcanzar los objetivos del ayuntamiento.

Se realizan cuestionarios ponderados por cada componente del control interno, y en las diferentes etapas o funciones de la Hacienda Pública, completando una serie de planillas que luego son volcadas a una matriz de evaluación concentradora de control interno, emitiendo luego, en función de ella, el contralor municipal un informe de evaluación del control interno.

Tabla 12 - Metodología del estudio y evaluación del control interno municipal



Fuente: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2013) Guía N° 5 Guía d

Control Interno Municipal y su Evaluación. <http://orfis.gob.mx/guias2013/guia5.pdf>

consultado el 08/11/16. P. 49

También en la Contraloría de Cundinamarca, en Colombia, se observaron encuestas de fases de control interno que se relevan en los diferentes municipios en base a cuestionarios, que evalúan la siguiente información:

- 1- Ambiente de control: principio y valores éticos; compromiso y respaldo de la alta dirección; cultura y autocontrol; cultura del dialogo.
- 2- Administración del riesgo: valoración y manejo del riesgo; monitoreo.
- 3- Operacionalización de los elementos: esquema organizacional; planeación; proceso y procedimientos; desarrollo de talento humano; sistema de información; democratización de la Administración pública; mecanismos de verificación y evaluación.
- 4- Documentación: memoria institucional; manuales, documentación de la normativa.
- 5- Retroalimentación: Comité coordinador de control interno; planes de mejoramiento; seguimiento.

Por otra parte, la Contraloría General del Estado de la República de Ecuador, ha emitido normas de control interno para el sector público, que constituyen guías generales para promover una adecuada administración de los recursos públicos y determinar el correcto funcionamiento administrativo de las entidades. Se encuentra instrumentado mediante procedimientos que buscan proporcionar una seguridad razonable, para que las entidades puedan lograr el cumplimiento de sus objetivos específicos. (Acuerdo de la Contraloría General del Estado N° 39, 2009, pág. 7 y 8)

Expone los fundamentos del control interno, sus componentes, herramientas para evaluar cada uno de ellos, y normas gerenciales de control interno, definiendo particularidades para el área de administración financiera gubernamental, para el área de recursos humanos, para el sistema de información computarizada, y para el área de información de proyectos y programas, según el siguiente detalle:

Tabla 13 – Normas de control interno de la Contraloría General del Estado de la República de Ecuador

Normas de control interno			
Área de administración financiera gubernamental	Área de recursos humanos	Área de información computarizada	Área de información de proyectos y programas
Para: - contabilidad gubernamental - presupuesto - tesorería	Para: - descripción y análisis de cargos - selección de	Para: - organización del área informática - plan informático, adquisición y/o	Para: - planificación - autorización - financiamiento - gestión de la

<ul style="list-style-type: none"> - anticipos de fondos y cuentas por cobrar - inversiones en existencia y bienes de larga duración 	<ul style="list-style-type: none"> personal - actuación y honestidad de los funcionarios - capacitación y entrenamiento permanente 	<ul style="list-style-type: none"> actualización de sistemas - operación y mantenimiento - acceso a los sistemas y modificación de la información 	<ul style="list-style-type: none"> ejecución - concesiones de obras públicas - aplicación de controles de calidad en obras y reportes
<ul style="list-style-type: none"> - deuda pública 	<ul style="list-style-type: none"> - rotación, evaluación e incentivo - asistencia y rendimiento - información actualizada del personal - becas de estudio otorgadas al personal 	<ul style="list-style-type: none"> - transacciones rechazadas - procesamiento y entrega de datos - segregación de funciones - seguridad general de los centros de procesamientos de datos - utilización de los equipos, programas e información institucional - aprovechamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - oportunidad en el procesamiento de presupuestos adicionales - determinación de volúmenes de obra post construcción - participación de los miembros designados para la recepción de la obra - ejecución de obra por administración directa

		de los recursos computarizados - administración del software	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdo de la Contraloría General del Estado N° 39 (2009) Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial Suplemento 87 de 14-dic.-2009. Última modificación: 16-dic.-2014.

http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/normas_control_int.pdf

[consultado el 13/11/16](#) p. 48 a 114

En la misma línea, en el año 2014 Contraloría General de la República de Perú (CGR), publica un marco conceptual de control interno, documento que aclara aspectos básicos y relevantes del control interno, tales como: concepto, objetivos, normativa, roles, importancia, componentes y principios del sistema de control interno, entre otros.

El manual surge como una iniciativa de la CGR como consecuencia de un estudio realizado por ese organismo durante el año 2013, en el que se midió la percepción de las entidades públicas con relación a la implementación del sistema de control interno, y que dio como resultado un índice promedio de 38%, correspondiente a un percentil bajo. (Contraloría General de la República del Perú, 2014, pág. 8)

Así, el documento apuntó al fortalecimiento del control interno, para que los responsables de esta tarea, los gestores y colaboradores, lo consideren de forma integral, como parte de las actividades de los organismos y no como una actividad adicional, como una herramienta de gestión para prevenir riesgos y promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía. El control interno busca resguardar los recursos del estado y mitigar irregularidades o actos de corrupción. (Contraloría General de la República del Perú, 2014, pág. 7)

También en el ámbito municipal se ha trabajado en el tema. Así, el Municipio de Onzaga, de la República de Colombia, posee un manual de control interno, adoptado por decreto del alcalde N° 054, del año 2005.

El mencionado manual, luego de señalar en sus dos primeros títulos características generales del municipio y su organización, conceptualiza la organización del control interno, definiendo al mismo como las políticas, normas legales de procedimiento y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por el municipio, para que, como una actividad del proceso administrativo, asegure razonablemente que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y de los recursos que realicen de acuerdo las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por el alcalde y en atención a las metas y objetivos previstos. (Decreto N° 054, 2005, pág. 21)

Se encuentra estructurado a través de un código de cinco dígitos agrupados por áreas, sub-áreas y títulos.

También puede ser citado el manual de control interno dictado por la alcaldía de Pacho, en el departamento de Cundinamarca, Colombia, elaborado por la oficina de control interno en el año 2009, que plantea los objetivos del control interno, sus características, la misión, visión y control de la oficina de control interno, elementos y responsables, entre otros, especificando las tareas de control en: el control interno en el área de RRHH; el control contable; el control sobre el área de contratación, etc. (Oficina de Control Interno Equipo MECI, 2009); y el manual de control interno dictado por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato, también en el año 2009, que desarrollando ampliamente el tema, presenta como objetivo del documento, el de sensibilizar a los funcionarios que manejan recursos públicos, sobre la importancia del control interno en el ejercicio de sus facultades. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, 2009)

Por otra parte, también los organismos internacionales promueven el control interno, como es el caso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organización central para la fiscalización pública exterior, ha dictado una guía para las normas de control interno del sector público, que actualizada, incorpora conceptualmente al informe COSO – Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's.

Alternativas de mejora para el control externo

Se han realizado varias propuestas en pos de alcanzar mejoras en materia de control externo. Muchas de ellas, apuntan a mejorar el control que realizan los órganos de control externos por excelencia, los tribunales de cuentas. Estas son las que se analizan a continuación, puesto que se refieren al tipo de control externo que comprende a municipios en nuestro país, objeto de estudio del presente trabajo.

Tal como señala Cabezas de Herrera (2014), el sistema de control del dinero público es un buen indicador de la madurez democrática de cualquier sociedad. Los ciudadanos, que con su esfuerzo sostienen el sector público, tienen derecho a conocer si esos fondos se utilizan en clave de transparencia, legalidad y eficiencia.

Por ello, ante los casos de fallas en el control que se observan en numerosos hechos de corrupción, el autor se plantea una serie de interrogantes que debe responderse desde el control y algunos aspectos que considera disminuyen la eficiencia del mismo.

Puesto que las ideas planteadas por el autor, son útiles para las propuestas de mejoras en materia de control, se exponen en el siguiente cuadro:

Tabla 14 – Preguntas que deben hacerse para mejorar el control externo y aspectos que disminuyen su eficiencia

Preguntas que deben hacerse	Aspectos que disminuyen la eficiencia del
------------------------------------	--

	control
¿Es necesario cambiar el modelo de control, que se presenta ineficaz?	- si está colonizado por el poder político;
¿Son los miembros de los órganos de control verdaderamente independientes del poder político?	- si se acumulan retrasos considerables respecto al periodo auditado;
¿Están protegidos frente a influencias exteriores, como exige la declaración de Lima?	- si persisten importantes zonas de sombra que quedan sin auditar;
¿Es la forma de elección la más adecuada? ¿Impera el criterio de mérito y capacidad?	- si no existe una voluntad política decidida de que sea eficaz; y un impulso cívico que la mueva.

Fuente: elaboración propia en base a Cabezas de Herrera, M. (2014) Foro de debate, el Control de las cuentas públicas. Revista de Estudios Jurídicos N° 14/2014 ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es consultado el 23/05/2017, P. 3

Ordoki Urdaci señala, refiriéndose al caso de España, que la eficiencia del control externo se ve potenciada en los casos en que el control del sector público autonómico y local es realizado por tribunales de cuentas autonómicos, y no por el tribunal de cuentas que se encarga de las cuentas del sector público estatal. (Ordoki Urdaci, 2014, Pág. 4 a 6)

Explica el autor que los controles realizados por los tribunales de cuentas autonómicos, el número de informes son mayores, versan sobre materias más diversas, son recurrentes y más cercanos en el tiempo a la gestión realizada, es decir que la intensidad y extensión del control el mayor cuando es realizada por estos entes.

Plantea además que no pueden suplirse por secciones territoriales del Tribunal de Cuentas, sino que debe tratarse de tribunales de cuentas autonómicos puesto que las comunidades autónomas son unidades político-administrativas que deben contar con sus propios

organismos autonómicos de control dependientes de sus respectivos parlamentos autonómicos.

Los Gobiernos y administraciones autonómicas deben rendir cuentas de su gestión ante sus respectivos parlamentos autonómicos, por la simple razón de que son ellos quienes han aprobado sus presupuestos. Estos parlamentos autonómicos, para poder ejercer debidamente esa labor de control financiero, deben dotarse de instituciones técnicas propias de control, especializadas en la fiscalización de la gestión financiera pública, que con rigor, profundidad, cercanía y periodicidad, les informen sobre cómo la administración autonómica y sus organismos y entidades dependientes gestionan los fondos públicos autonómicos que ellos han aprobado. Todo ello por supuesto, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas pueda disponer de los informes emitidos por los órganos de control externos autonómicos y pueda cumplir su función de informar a las Cortes Generales en el ejercicio de sus propias competencias como supremo órgano fiscalizador del estado. (Ordoki Urdaci, 2014, Pág. 5)

Plantea asimismo, una serie de deficiencias y propuestas de mejora para el Tribunal de Cuentas del Estado, las que se exponen en el siguiente cuadro:

Tabla 15 – Deficiencias y propuestas de mejoras del Tribunal de Cuentas del Estado

Deficiencias	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> - falta de rigor e independencia de los miembros y técnicos; - su politización y utilización por los partidos para colocar a personas afines y hacerlos inoperantes; - la burocratización y falta de agilidad que 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformar el actual modelo de órganos de gobierno colegiados sustituyéndolo por modelos unipersonales; - Reforzar la cualificación e independencia de los profesionales y técnicos que dirigen y trabajan en estas instituciones;

<p>preside el funcionamiento de estas instituciones;</p> <ul style="list-style-type: none"> - los pocos informes de control que emiten y su desfase temporal que los hacen ineficaces; - la existencia de muchas administraciones, organismos y amplias áreas de la gestión pública a las que no llega el control; - la concepción de un sistema de control basado en la rendición de cuentas pero que no analiza si la gestión pública es correcta, eficaz y eficiente; - los informes muchas veces farragosos e ininteligibles que elaboran los órganos de control; - el desprestigio que sufren las instituciones por no estar a la altura con sus informes en un contexto de corrupción palpable 	<ul style="list-style-type: none"> - Acercar el control a la gestión en el tiempo y en el espacio, procurando extenderlo a todos los ámbitos de la gestión pública; - Elaborar más y mejores informes, didácticos, claros y oportunos en el tiempo, que además de cuestiones de regularidad aborden aspectos operativos y de gestión; - Hacer más visibles estas instituciones de control y su trabajo a la sociedad - Explorar fórmulas de colaboración público-privadas; - Desburocratizar el funcionamiento de estas instituciones para hacerlas más ágiles, flexibles y operativas, superando la concepción del control basado en la rendición formal de cuentas y documentos, para adentrarse en el control in situ y próximo de la gestión realizada.
---	--

Fuente: elaboración propia en base a Ordoki Urdaci, L. (2014) Foro de debate, el Control de las cuentas públicas. Revista de Estudios Jurídicos N° 14/2014 ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es consultado el 23/05/2017, P. 6 a 8

De gran interés es el manual de control externo (MACOEX) dictado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el año 2015.

El precitado manual constituye una herramienta cuyo propósito es el de sistematizar y promover la mejora de las prácticas de auditoría gubernamental desarrolladas por el organismo para el cumplimiento de su cometido institucional que es el de examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas provinciales y municipales, aprobarlas o desaprobarlas, e inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos tomando las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad, y se basa, además de en su marco legal, en los principios fundamentales establecidos por el INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions u Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores).

El manual aborda aspectos generales de la auditoría gubernamental, presenta los principios éticos que rigen el desempeño del tribunal de cuentas y los lineamientos generales que, de acuerdo a las normas internacionales vigentes en la materia, define para la práctica de auditoría, y abordan los lineamientos para la realización de auditorías de la cuenta, auditorías de desempeño y otras auditorías (especiales, de sistemas de información o ambientales), estableciendo finalmente criterios para el control de la calidad de las auditorías.

Los objetivos específicos del manual son: unificar criterios para la aplicación de procedimientos de control gubernamental; asegurar la independencia de los auditores; promover una mejora de la calidad de las prácticas de control gubernamental; formalizar los procesos que organizan la participación de los actores (auditores, entidades y jurisdicciones auditadas, público en general) en la realización de las auditorías; servir de guía metodológica en el proceso de inducción, para el personal que ejerce la auditoría gubernamental; respaldar la responsabilidad de los auditores; contar con un marco conceptual y de procedimientos alineado con las normas nacionales e internacionales de auditoría. (Manual de Control Externo, 2015)

Bonni Dias y Sarrico (2008), por su parte, proponen nuevos horizontes para el control externo, señalando que la evolución internacional tiende a que los órganos que se ocupan de este control no se limiten a un control de legalidad, sino que le agregue valor abarcando también el control de la eficiencia, la eficacia y la efectividad (las tres E) de la acción pública municipal, es decir orientar también su análisis a los resultados de la gestión municipal.

La propuesta se alinea con las nuevas dimensiones de la auditoría pública abordadas en 1986 por el INTOSAI que plantea la posibilidad de una auditoría por desempeño, basada en las tres E, que toma como referencia los modelos anglosajónicos de control en contraposición al modelo francés, cuyos atributos básicos se observan en el siguiente gráfico:

Ilustración 6 – Relación entre economía, eficiencia y eficacia con el desempeño público



Fuente: Bonni Dias, C y Sarrico, C. (2008) Controlo público dos governos municipais: novos horizontes. *Economía Global e Gestão* v.13 n.3 Lisboa, Portugal. P. 6

Este tipo de control se realiza a partir de la elaboración de indicadores de desempeño como por ejemplo indicadores de costo, de eficiencia y eficacia, de calidad de los servicios, etc.

Los municipios deben definir objetivos (orientaciones de actuación a corto, mediano y largo plazo), metas, y un sistema de información de calidad que no se limite al presupuesto público y a la contabilidad, sino que responda las siguientes preguntas: cómo fue invertido el dinero público; qué se obtuvo de esa inversión; a qué costo unitario. A través de los indicadores de

desempeño el auditor identifica variables siguiendo un raciocinio comparativo (desempeño anterior vs. desempeño corriente) o de cross-section (desempeño corriente vs. padrón de comparación). (Bonni Dias y Sarrico, 2008, pág. 12)

Dentro de esta misma línea se encuentra Díaz (2016), que propone el rediseño del control del Tribunal de Cuentas en la hacienda del estado de la Provincia de Misiones en base a un modelo de gestión pública orientado a los resultados.

Plantea para ello la configuración de un sistema de control de tipo integral e integrado que contemple la modernización e innovación de las funciones de fiscalización hacendal del Tribunal de Cuentas, lo que permitiría que este organismo:

- Pueda optimizar sus funciones de fiscalización en pos de una mayor transparencia y defensa de los intereses de la Hacienda;
- Pueda realizar aportes para la mejora continua de la Hacienda Pública.

Opina el autor que si bien la misión principal del tribunal de cuentas tiene que ver con la aportar a la transparencia de la administración de los recursos públicos, debería también incluir la de contribuir a la hacienda pública con recomendaciones tendientes a la economía, eficiencia y eficacia de la administración, coadyuvando con ello a que la misma pueda optimizar su funcionamiento para ofrecer más y mejores servicios públicos a la comunidad.

Surgen así claramente dos posibles roles del TCM en la hacienda pública provincial. El primero se relaciona con la transparencia pública y el interés hacendal de la sociedad de Misiones, mientras que el segundo con la posibilidad que este organismo realice aportes con destino a la optimización de la administración de esa hacienda estatal. Es decir. Que ese primer rol es hacia afuera de la gestión de la hacienda pública provincial en favor del interés colectivo de la comunidad de Misiones, mientras que el segundo rol se da dentro de la misma gestión pública provincial en pos de su mejora continua. (Díaz, 2016, pág. 14)

Para ello, su rol no puede limitarse a un control de legalidad sino que debe también abarcar la evaluación del cumplimiento de los objetivos y resultados de las actividades del Estado, es decir que debe también abarcar el control de gestión referido exclusivamente al examen de los aspectos de la economía, eficiencia y eficacia de la administración de la hacienda pública, consistente en un control técnico que se limita a verificar cómo estas decisiones son llevadas a la práctica, es decir, si son ejecutadas dentro de la legalidad con eficacia, economía y eficiencia. (Díaz, 2016, pág. 110)

Otra propuesta para la mejora del control externo que tomo como objetivo al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, fue realizada por Maddiona (2015), que plantea que para la optimización del control externo de los municipios de segunda categoría de la Provincia de Misiones, a cargo del tribunal de cuentas provincial, se deberían crear delegaciones municipales de control, a fin de que en ellas se instruyan los procedimientos jurisdiccionales previstos para ejercer el control, es decir el juicio de cuentas el juicio administrativo e responsabilidad.

El objetivo de fiscalización que se fija con la creación de las delegaciones del Tribunal de Cuentas, se orienta a intensificar el régimen de auditorías como una forma de que el control externo tenga presencia permanente en los municipios y tenga resultados inmediatos a la realización de los actos sujetos a fiscalización. (Maddiona, 2015, pág. 6)

La propuesta plantea la creación de 13 delegaciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, que cubrirían la totalidad del territorio provincial, abarcando su jurisdicción a las municipalidades que se les asigne, iniciando en ellas el procedimiento administrativo de juicio de cuentas al momento de la presentación de las rendiciones, o el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, en el caso de que los responsables no cumplan con su obligación de rendir cuentas, o lo hacen de manera parcial, incompleta o técnicamente insuficiente. De esta forma el tribunal de cuentas traslada a las delegaciones la

jurisdicción y la competencia transfiriendo el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior, reteniendo el delegante la titularidad de la misma, actuando así las delegaciones como brazos del organismo y nexo entre responsables de las rendiciones de cuentas y el organismo de control central. (Maddiona, 2015, pág. 68)

La alternativa del control social

El control social aparece como una nueva forma de control en el que la ciudadanía se involucra en las diferentes etapas de los procesos de la gestión del gobierno permitiendo la participación ciudadana la evaluación de las acciones, y su legitimación.

El control social actúa a través de la participación ciudadana, como derecho y deber de la ciudadanía, donde esta puede formar parte de la vigilancia de la gestión pública y de sus resultados, participando de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones. (Correa y Restrepo, 2012, pág. 5)

Varias son las experiencias en América Latina que suman a los controles tradicionales el aporte del control social.

En Colombia, la Constitución Nacional del año 1991 reconoce una serie de derechos relacionados con la participación ciudadana.

Así dentro del título en el que se desarrollan los organismos de control, dentro de uno de sus artículos establece que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.⁶

Por mandato constitucional, los colombianos tienen el derecho de controlar y evaluar la gestión pública, es decir, de juzgar y de valorar si lo realizado por la administración corresponde a lo programado y responde a las necesidades y derechos de las personas.

Al controlar la gestión se valora lo que hace la alcaldía, el puesto de salud, el hospital, el

⁶ Constitución Política de Colombia, art. 270°

ministerio, la secretaría de educación, el bienestar familiar y el seguro social, entre otros organismos. (Participación en el control social a la gestión pública, 2006, pág. 26)

Se dictan luego una serie de leyes que instrumentan la participación, tales como la ley 850 del año 2003 que reglamenta las veedurías ciudadanas.

Las veedurías ciudadanas son el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, tanto en el ámbito nacional, como el departamental y municipal. Su competencia se extiende a toda la administración pública encontrándose dentro de su órbita de vigilancia las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.⁷

El objeto de la vigilancia de las veedurías se encuentra establecido en el artículo 4° de la Ley y determina que en especial deberá recaer sobre:

- la correcta aplicación de los recursos públicos,
- la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados,
- el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados,
- la calidad oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas,
- la contratación pública y,
- la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. (Participación en el control social a la gestión pública, 2006, pág. 29)

⁷ Ley 850 (2003) Colombia, art. 1° y 5°

Una iniciativa destacada en aporte al control social fue el plan nacional de formación para el control social conformado por la acción de varios entes estatales orientada a formar colombianos para el control social a la gestión pública. A través de una página web desarrollada dentro del espacio virtual de la asesoría de la función pública, despliega contenidos de sensibilización, fundamentación y focalización, con una serie de módulos que facilitan la formación, permitiendo el acceso a un chat virtual, biblioteca virtual, preguntas frecuentes, servicio al ciudadano, estadísticas, entre otros.⁸

Otro caso el de Antioquía, un Departamento de Colombia, en el que se promueve el control social y la rendición pública de cuentas.

A través del programa de gobierno “Antioquía, la más educada” se difundió una cartilla ilustrada dirigida a los ciudadanos y los servidores públicos, con el objetivo de promocionar y desarrollar de capacidades en la ciudadanía y organizaciones sociales, para ejercer el control social y la rendición de cuentas, como un derecho y un deber, para poder incidir en el mejoramiento de la gestión y resultados del sector público.

La cartilla explica que el control social es una modalidad de participación que permite a individuos u organizaciones evaluar resultados e impacto de acciones desarrolladas por el estado, presentando como objetivos más relevantes los de contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia; prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública poniendo en evidencia las fallas detectadas por parte de agentes estatales y no estatales, y formulando propuestas para mejorarlas; y fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos apoyando y complementado la labor de los organismos de control. (Correa y Restrepo, 2012, pág. 11)

⁸<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/plan-nacional-formacion-control-social> consultado el 06/11/16

Explica además, qué son y cómo funcionan las veedurías ciudadanas y las redes de veedurías ciudadanas, otros mecanismos para ejercer control social, como el derecho de petición, las denuncias, las audiencias públicas, la acción de tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento y la rendición de cuentas. Señala además cuales son los formatos para ejercer el control social, presentando diversos modelos.

Otra forma de control social explicada en la cartilla es la de la rendición de cuentas de las administraciones municipales, que pretende constituir un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía, donde la administración pública, no solo informa sobre los resultados de la gestión, sino también construye planes y proyectos en forma conjunta. (Correa y Restrepo, 2012, pág. 40)

Esta rendición es adicional a la que se realiza ante los órganos de control y el Concejo Municipal, y se realiza en función del plan de desarrollo municipal oportunamente presentado que contiene una serie de proyectos, programas y políticas orientados a cubrir temas relevantes para la calidad de vida de las personas (salud, educación, vivienda, cultura, deporte etc.).

Para ello el Departamento Nacional de Planeación ha elaborado una metodología para medir el desempeño integral municipal entendido éste como el resultado de las acciones adelantadas por la administración en el cumplimiento de sus competencias y de los objetivos plasmados en el plan de desarrollo, debiendo las administraciones rendir cuentas en función de cuatro preguntas: ¿Se cumplió con todo aquello que se comprometió?¿Se puede hacer más con los recursos disponibles?¿Se incorporaron y gastaron los recursos del sistema general de participaciones de acuerdo con las condiciones fijadas por la ley?¿Se administraron adecuadamente los recursos administrativos y financieros? (Correa y Restrepo, 2012, pág. 44 y 45)

En función de las inquietudes presentadas por la ciudadanía se puede construir una matriz en la que se establezcan los compromisos de mejoramiento, las acciones que requieren, los responsables, la fecha límite para su ejecución y los indicadores para su medición. (Correa y Restrepo, 2012, pág. 48)

Otro país que ha avanzado en materia de control social es Ecuador, que en el artículo 95° de su Constitución consagra principios de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, previendo que los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Dentro de este marco, en el año 2009 se sanciona la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de la cual se promueve el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y la rendición de cuentas. Esta ley regula la organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCyCS), que entre otros objetivos, impulsa y establece los mecanismos de control social, tales como las veedurías, los observatorios, asambleas, etc..

Específicamente en relación al control social el Consejo debe promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas; apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social; y actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas.⁹

También le asigna funciones relativas a la rendición de cuentas, señalando que debe establecer mecanismos para someterlas a evaluación de la sociedad, con atención al enfoque

⁹ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) Ecuador https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org8.pdf consultado el 07/11/16, art. 8

de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión, señalando cuál debe ser el contenido de la rendición, su periodicidad, convocatoria y características, quienes son obligados a rendir cuentas, y la obligación de realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas concertados con las instituciones y la ciudadanía, analizando los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida, y realizando recomendaciones.¹⁰

El Consejo de Participación y Control social está conformado por siete miembros principales y siete suplentes que duran en sus cargos cinco años, y acceden a los cargos propuestos por asociaciones civiles o por la ciudadanía, por concurso.

Se prevén diferentes mecanismos de control social, que constituyen todas aquellas herramientas o instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, pueden ejercer su derecho constitucional de participación y control social en la gestión de lo público, siendo ellos:

- las veedurías ciudadanas: mediante las cuales los ciudadanos vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público;
- los observatorios ciudadanos: constituidos por ciudadanos u organizaciones interesadas en elaborar diagnósticos, seguimiento técnico e independiente para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de políticas públicas;
- las defensorías comunitarias: que son formas de organización de la comunidad, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia.
- Los comités de usuarios: que son formas organizativas de carácter permanente, que se organizan libremente para observar e incidir en la calidad y prestación de servicios.¹¹

¹⁰ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) Ecuador https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org8.pdf consultado el 07/11/16 art. 9 a 12

¹¹Página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Mecanismo de Participación. <http://www.cpcs.gov.ec/?mod=control> consultado el 07/11/16

CAPITULO 3 – MARCO CONCEPTUAL – FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS, TRANSPARENCIA, PRESUPUESTO, COMUNICACIÓN Y CONTROL

A los efectos de la elaboración del modelo propuesto en el presente trabajo es importante la definición clara de los conceptos y elementos que conforman las variables del mismo. Por ello, en el presente capítulo se fijan los fundamentos filosóficos en los que se enmarca la propuesta y se determinan los conceptos de transparencia, presupuesto público, comunicación y control.

Fundamentos filosóficos

Es de gran relevancia establecer que el presente trabajo se encuadra en la concepción no estándar de la ciencia; esto es, en la concepción Kuhniana del método científico, del método no estándar de ciencia.

Por ello, la unidad metodológica de análisis no es solamente el concepto de teoría, considerando escindido el contexto de descubrimiento y el de justificación, sino que es más amplia, incorporando el concepto del paradigma, considerados estos como los logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales (Kuhn, 1962, pág. 51). Para Kuhn no puede dejarse de lado el contexto de descubrimiento porque de allí surge el consenso, las ideas y valores que determinan los paradigmas. La unidad metodológica no habla del producto, sino de la actividad productora, es decir que se habla continuamente de la actividad científica, de cómo se van conformando los consensos hasta transformarse en paradigmas y de cómo estos cambian a través de las revoluciones, sobre cómo surgen los paradigmas y cómo el surgimiento de un paradigma afecta la estructura de un grupo que trabaja en un campo.

Por ello, en el presente trabajo se brinda fundamental importancia al marco referencial, tanto de las experiencias que se vienen desarrollando en la práctica dentro de la temática –

administración transparente -, como de las variables consideradas relevantes para el modelo – presupuesto, comunicación y control -, otorgando validez a los consensos alcanzados a partir de los casos llevados a la práctica por diferentes actores.

Ello es así dado que, dentro de la concepción no estándar de la ciencia, la teoría o el paradigma es constitutivo de los hechos y es imposible tener acceso al mundo a-paradigmático, puesto que se ve al mundo tal como la teoría lo determina, como lo concibe.

“Los hechos y las teorías científicas no son categorías separables, excepto tal vez dentro de una única tradición de práctica de la ciencia normal. Por esta razón un descubrimiento inesperado no es puramente fáctico en su alcance, y por este motivo el mundo del científico no solo se transforma cualitativamente sino que también se enriquece cuantitativamente merced a las novedades fundamentales, sean fácticas o teóricas”. (Kuhn, 1962, pág. 66)

Para Kuhn, si bien la ciencia es objetiva, la comunidad científica llega a acuerdos intersubjetivos o consensos cuyos resultados todos aceptan. Cada una de las cosas que se van aceptando no tienen rasgo alguno de subjetividad, porque los rasgos subjetivos propios de los gustos o ideologías, etc. de cada uno de los participantes, fue dejado de lado en la discusión crítica; porque si se arriba a consenso en algo lo que está allí no es exclusivo de ninguno de los participantes y no refleja algo que es propio, distinto y subjetivo de cada uno de ellos, sino que refleja algo acerca de lo cual todos están de acuerdo. La eliminación de la subjetividad en la concepción contemporánea de la objetividad científica solo puede identificarse con el consenso a través de la crítica interactiva, cuanto más participan mejor por eso hay muchos que afirman que la objetividad es una cuestión de grados. El consenso de toda la comunidad científica en determinada área es lo máximo que se puede lograr.

Sin embargo, Kuhn reconoce que en la ciencia existe el relativismo, sosteniendo que se puede ser relativista acerca de ciertas cuestiones, pero eso no significa que no se puede defender la

objetividad científica. Basta con que haya un aspecto o cuestión en que se eliminen los todos los relativismos para que automáticamente pueda predicarse el objetivismo. Kuhn es relativista acerca de los conceptos; es un relativista conceptual. Siendo la inconmensurabilidad una tesis del relativismo conceptual: si un término en un paradigma puede significar una cosa, y en otro paradigma el mismo término tiene un significado inconmensurable con el anterior, eso significa que este término tiene un significado distinto.

Kuhn pone como ejemplo que en la astronomía newtoniana el planeta tiene un significado distinto que en la astronomía ptolemaica. En esta última “planeta” no incluye a la tierra, mientras que en la astronomía newtoniana planeta incluye a la tierra, entonces el conjunto de los planetas es mayor en la astronomía newtoniana que en la ptolemaica. Ese término tiene un referente distinto, por lo tanto hay relativismo conceptual porque los términos no tienen un referente constante a través de las revoluciones científicas. Es relativista acerca de la verdad, Kuhn lo reconoce, porque un enunciado que es verdadero en un paradigma puede ser no verdadero en el otro dado que los términos varían en significados. Además la verdad se construye por el consenso que puede ir variando.

Esta es una característica fundamental que pone frente a frente a la versión tradicional estándar y la versión contemporánea, no estándar de la ciencia. Para la concepción estándar el relativismo es una palabra que está fuera de la ciencia, aunque sea usual y ortodoxa en la ciencia, mientras que para Kuhn deja de ser así, por el hecho de que hay verdades de ciertos paradigmas que desaparecen en otros. Es decir que la verdad de una sentencia es relativa al paradigma al cual pertenece esa sentencia. O sea que hay relativismo conceptual y relativismo perceptual porque el modo en que miro el mundo está determinado por el paradigma, y si cambia el paradigma cambia mi modo de ver el mundo. Entonces lo que percibo en un mundo es distinto de lo que percibo en otro mundo.

Por otra parte, el presente trabajo se encuadra en la corriente filosófica y enfoque organizacional evolucionista.

Resulta acertado este encuadramiento, puesto que la organización objeto de análisis son entes municipales, y es sencillo aplicar a ellos el postulado del enfoque evolucionista que reemplaza el concepto de maximización de beneficios por el de satisfacción.

De acuerdo a la teoría evolucionista el concepto de satisfacción se refiere a la búsqueda de reglas de conducta que permiten la supervivencia, es decir, un nivel de beneficio suficiente y no máximo, pudiendo esta visión ser extendida al estado, y específicamente a los municipios, dado que estos, en sus diversos órdenes, busca la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, pudiendo estas ser entendidas como un beneficio suficiente, y no una maximización de utilidades. (Coriat y Weinstein, 2011, pág. 103)

Asimismo, Winter plantea una hipótesis dentro de la escuela evolucionista que también es completamente aplicable a los municipios - objeto de análisis del presente trabajo - que establece que las firmas establecen reglas de decisión o de conducta y las aplican de manera rutinaria de periodo en periodo, no cambiándolas sino en circunstancias extraordinarias, y logrando su satisfacción según esta reglas de decisión (Coriat y Weinstein, 2011, pág. 104).

En el caso de los municipios, las rutinas administrativas son bastante estables, siendo los agentes actuantes en ellos reticentes al cambio, y conformándose generalmente con formas de hacer las cosas ya arraigadas en las costumbres, sin siquiera a veces conocer el sentido del porqué de determinados procedimientos.

Además la teoría evolucionista, fiel a la inspiración y referencias a la biología, señala en relación al comportamiento de los agentes económicos, que existen comportamientos de permanencia o herencia (refiriéndose a las rutinas, asimilada a los genes), que hay un principio de variaciones o mutaciones, que son los que empujan a la evolución y surgen en situaciones de amenaza, y que existe un mecanismo de selección que actúa como filtro

seleccionando entre las evoluciones posibles constituido por el entorno de la firma. (Coriat y Weinstein, 2011, pág. 104)

Así, plantea Dosi que son características del evolucionismo (Coriat y Weinstein, 2011, pág. 105):

Que se concentra en las propiedades de los sistemas económicos que se movilizan de manera interna por la emergencia de innovaciones en los productos, en los procesos y en las formas de las organizaciones. El evolucionismo no implica necesariamente gradualismo, es también coherente con la idea de cambios abruptos, inestabilidades o revoluciones.

Que los micro comportamientos no pueden deducirse de algún tipo de principios de racionalidad invariable, sino que sólo pueden entenderse si planteamos “a priori” que las empresas son capaces de aprender. Allí aparece el rol central de la “rutina”.

Que las propiedades de auto organización son tan importantes como específicas de los modelos evolucionistas, más allá del tipo de estructura.

En síntesis una vez instalada la metodología de las interacciones permanentes entre los agentes, los evolucionistas plantean una hipótesis esencial del conocimiento evolutivo, construido a lo largo de los aprendizajes, que conduce a equilibrios múltiples, dependientes de las interacciones y de los aprendizajes.

Así también en los municipios existen comportamientos rutinarios, y generalmente los cambios surgirán de situaciones que representen amenazas para el orden imperante, que planteen cambios en los procesos, en los productos que surgen de estos entes o de las gestiones, y que empujarán las modificaciones o evolución, generando un aprendizaje para la organización.

Analizando la evolución que han presentado los municipios a lo largo de los últimos años, se observa que estas organizaciones han aprendido y evolucionado empujadas por la globalización y la descentralización. Por una parte la globalización ha permitido a los

municipios el acceso a oportunidades que antes le estaban vedadas, ingresando a una carrera competitiva por la localización del capital, y por otra parte, el proceso descentralizador que ha desarrollado el gobierno nacional, transfiriendo programas y proyectos para que sean ejecutados por los municipios, impacto profundamente en las rutinas, modificando los productos, procesos y gestiones municipales. (Iturburu, 2000)

En municipio paso de las funciones tradicionales, comúnmente conocidas como ABL (alumbrado, barrido y limpieza) a ser responsable de nuevas competencias como seguridad, salud, educación, prevención, discapacidad, desarrollo local, generación de trabajo, igualdad de género, entre otras.

Si bien se critica a la teoría evolucionista, que no considera a los individuos, la oposición de intereses entre accionistas y directivos, la ausencia de control y de mando dado por las rutinas y la oposición de intereses entre el capital y el salario, considerando a la empresa solo como organización, independiente de su aspecto social constituido por relaciones complejas, es pertinente para el caso de estudio de los entes objeto del presente, puesto que permite realizar generalizaciones, estudiar las características de los municipios y su evolución como organización en sus entornos de selección, y definir así el modelo de administración transparente al que se pretende arribar.

Qué se entiende por Transparencia

Para poder definir si una administración es transparente, o si ha incrementado su grado de transparencia, es necesario en primer lugar comprender que implica este concepto, definirlo claramente y establecer a que se refiere.

Existen diversas concepciones sobre qué es la transparencia y qué representa. En los documentos referenciados en el capítulo 1 se ha tratado los avances realizados en materia de transparencia, se han analizado diferentes modelos sugeridos para avanzar en pos de ella, y se

han estudiaron propuestas para mejorar la transparencia, pero no todos aluden al mismo concepto.

Algunos de los documentos aludidos definen el concepto de transparencia explícitamente, mientras otros lo hacen tácitamente.

Se analiza a continuación las definiciones de transparencia dadas en el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador; las 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México, conjuntamente con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA); la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales implementada en Bolivia; y el manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales implementado en Honduras.

➤ **La transparencia como noción que engloba a tres elementos: responsabilidad, integridad y acceso a la información**

De acuerdo a la UNDP - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -, que impulso junto a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción - CCCC – el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador, dentro de los elementos para un modelo de administración municipal transparente, la transparencia se representa en una noción que engloba a tres elementos: responsabilidad; integridad; comunicación y acceso a la información.

La responsabilidad o accountability, se refiere a varios aspectos: una responsabilidad financiera, entendida como la obligación que tiene cualquier funcionario o agente que maneje recursos públicos de rendir cuentas, como así también de los procesos y procedimientos que realiza; una responsabilidad administrativa, representada por sistemas de control interno que complementa y fortalece el control realizado por los organismos de control del Estado; una responsabilidad política, que se manifiesta en el proceso electoral y en donde los distintos

poderes del Estado se controlan entre sí; y una responsabilidad social referida al control a cargo de los ciudadanos.

Puede sumarse a este enfoque dado por el documento, el concepto de responsabilización (*accountability*). El mismo no solo importa la asignación de responsabilidad por parte de un tercero sino la existencia de un compromiso personal de los encargados de administrar; hay una acción consciente y voluntaria, no solamente impuesta por la norma. (Lerner y Groisman, 2000, pág. 75)

La responsabilización es una meta -valor que posibilita la rendición de cuentas a la sociedad. Para fiscalizar el desempeño y resultado de los organismos, se crearon diferentes mecanismos de responsabilización (controles clásicos, procedimentales, control social) siendo la gestión por resultados una herramienta de la nueva gerencia pública.

La integridad se refiere a la honestidad y buen actuar. Esta actitud es, por una parte, una cualidad que deben presentar los funcionarios y agentes del Estado, requiriendo de estos, que no se sometan a obligaciones ajenas a su función que puedan ejercer influencia sobre ella, puesto que el respeto y la confianza de la ciudadanía hacia los órganos y entidades públicas están ineludiblemente determinadas por la actuación de los servidores públicos. Por otra parte, se refiere también a una cualidad de las instituciones u organizaciones del Estado, dado que aplicada a ellas ayuda a que las actuaciones de los funcionarios públicos fortalezcan los valores sociales.

Y la comunicación y el acceso a la información son aspectos que deben darse tanto internamente como en relación con los actores externos. Se debe crear los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida por los ciudadanos, generando sistemas y mecanismos que posibiliten la efectiva participación y el necesario control social. (Elementos para un modelo de administración municipal transparente, 2006)

➤ **La transparencia como un conjunto de acciones que promueven la difusión de información de áreas críticas y una mayor participación**

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAN) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), ambas de México, determinan 14 acciones básicas para la transparencia, definidas en función de acciones exitosas de transparencia desarrolladas en diferentes municipios de ese país.

Desde este documento, la transparencia aparece como un concepto vinculado con la difusión de información de áreas críticas y la promoción de una mayor participación.

Dentro de los puntos considerados como áreas críticas sobre las que se debe trabajar para lograr la transparencia a través de la mayor difusión de la información, se encuentran aspectos como la contratación, despido y promoción del personal, contrataciones, proveedores, ingresos municipales y deuda pública, obras de infraestructura y programas sociales, gastos de comunicación social y de representación, ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios, trámites y servicios municipales y reglamentos municipales, recomendando además que se debería elaborar un inventario de áreas críticas o vulnerables y realizar una evaluación de sus actividades, así como informar sobre el ejercicio de gobierno en las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función pública y de los recursos públicos.

En cuanto al logro de mayor transparencia a través de la promoción de una mayor participación, se proponen acciones como: elaborar un manual de corresponsabilidad que defina derechos y obligaciones tanto de la autoridad municipal como del ciudadano; facilitar el acceso a la presentación de quejas, denuncias, peticiones, solicitud de trámites, y el acercamiento a las autoridades de comentarios o reconocimientos; la creación y puesta en marcha de concejos municipales constituidos por representantes de todos los partidos y miembros reconocidos de la sociedad u organizaciones no gubernamentales para la prevención de irregularidades en las compras de productos, contrataciones de servicios,

arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, dar seguimiento al desarrollo urbano, etc.; el impulso a la ciudadanía en la participación en las sesiones de Cabildo -reunión de Alcalde, Regidores y Síndico-; y la reglamentación u ofrecimiento de espacios para una concreta participación ciudadana. (Municipios Transparentes, 2003)

➤ **La transparencia como vinculada a las rendiciones de cuentas**

También, se vincula a la transparencia con las rediciones de cuentas.

Así se ha planteado en Bolivia en la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales publicada por el Ministerio de Autonomía de ese país, que propone que el proceso de rendición de cuentas promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión municipal, fortalece vínculos entre actores y facilita el ejercicio transparente de la gestión pública municipal.

La propuesta presenta un proceso de rendición de cuentas permanente, integral y abierto dentro de la gestión municipal, y que no se reduce sólo al evento de la audiencia pública de rendición de cuentas, sino que presenta diferentes acciones encadenadas y continuas, siendo ellas: las de organización y difusión de la información de la gestión municipal brindando acceso a la misma en base a matrices de información; la conformación el municipio de espacios de análisis y de determinación de resultados sobre la información municipal de las diferentes áreas, con los técnicos municipales y actores involucrados; la presentación de la rendición de cuentas desarrollada en audiencia pública; y la realización de un seguimiento y vigilancia de las recomendaciones realizadas por la población.

Así, la transparencia puede ser conceptualizada desde esta propuesta como un conjunto de acciones de organización, difusión y análisis participativo y abierto de la información de la gestión municipal a través del proceso de rendición de cuentas. (Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia, 2011)

➤ **La transparencia como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones**

Otra conceptualización de la transparencia puede ser analizada a partir del manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal desarrollado en Honduras a través del Programa de Gobernabilidad y Transparencia, a iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, que fuera implementado por la firma Management Systems International - MSI con el apoyo del Urban Institute (2009).

Este manual define un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad (IGTGM), que contiene un conjunto de variables y parámetros que señalan en qué nivel de gestión se encuentra la municipalidad, cuáles son los problemas estructurales y qué es prioritario resolver.

El formulario del IGTGM, que facilita la evaluación y recolección de datos, evalúa las siguientes áreas de gestión municipal: planeación y desarrollo municipal; gestión de préstamos; ejecución del presupuesto; gestión financiera y de mora; gestión tributaria; servicios municipales; administración financiera y tesorería; recursos humanos; procesos de contratación; corporación municipal; instancias de participación ciudadana.

A través de esta evaluación se busca determinar una situación problemática para examinarla en profundidad, de modo de luego abordarla para actuar sobre ella a través de la formulación de políticas públicas que mejoren la gestión municipal.

Luego se organiza una comisión conjunta (representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado) para analizar los resultados de la evaluación y priorizar áreas clave para mejorar la gestión de modo de formular y poner en marcha políticas públicas para mejorar la gestión, realizando luego un seguimiento a las políticas públicas formuladas.

El manual expresamente señala que la transparencia municipal se define como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas

administrativas; la gestión de los recursos; las operaciones y prestación de servicios; las prioridades de inversión y su ejecución.

Agrega además que la transparencia incluye al concepto de gobernabilidad y de libre acceso a la información, donde la responsabilidad de manejar los asuntos de un municipio no se limita a la administración municipal, sino que también incluye una amplia variedad de actores sociales: los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, el sector privado; organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, asociaciones profesionales y otros miembros de sociedad civil, y que la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia, y es este caso, quién produce qué información, y con qué propósitos, se convierte en una cuestión clave para promover la transparencia. (Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID)

➤ **La transparencia como cultura organizacional**

El transparencia es concebida como una forma de cultura organizacional, que forma parte de un modelo de gestión gubernamental, donde el acento esta puesto en el acceso al información, de acuerdo a lo que se desprende de la misión y visión del Consejo para la Transparencia en Chile (CPLT).

De acuerdo a esta corporación autónoma encargada de velar por la transparencia en ese país, en sus distintos órdenes de gobierno, la transparencia debe ser construida e institucionalizada en la administración pública, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas, y promoviendo la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que,

profundice la democracia y fomente la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano.¹²

Con este objetivo, implementa una batería de herramientas que promueven el acceso a la información pública como un derecho de los ciudadanos, basadas principalmente en un modelo de infraestructura tecnológica, denominado plataforma estandarizada de transparencia, que plantea: un portal de transparencia del Estado, que es una plataforma virtual administrada por el consejo para la transparencia y que permite a los ciudadanos solicitar información a las entidades del Estado; un portal de datos abiertos del Estado de Chile, que agrupará en un solo sitio la información de interés ciudadano en formatos que permitan su reutilización; y una plataforma Ley Lobby, que permite llevar el registro de audiencias solicitadas por los lobistas o gestores de intereses particulares a los fines de influir en una decisión pública, los donativos y viajes de los funcionarios (sujetos pasivos de la ley) de manera gratuita y sencilla.

Es decir que básicamente promueve un fácil acceso a través de la solicitud de información, así como de la entrega de información pública relevante a la ciudadanía y al público en general de forma permanente, actualizada, accesible y comprensible. Asimismo facilita la presentación de reclamos por incumplimiento ante CPLT.

Conceptualización de administración transparente

Así, en virtud de las propuestas analizadas anteriormente, puede decirse que un concepto de transparencia en la administración municipal debe contener esencialmente una serie de elementos.

Es claro que “la transparencia no es, por cierto, un bien puro, pese a la vasta retórica popular contemporánea” (Schauer, 2014, pág. 2). No se trata, en realidad, de un concepto sencillo, ni

¹² Misión y visión. Página del Consejo para la Transparencia <http://200.91.44.244/mision-y-vision/consejo/2012-12-18/193339.html> consultada el 27/10/15

de una definición acotada, sino de un conjunto de aspectos que deben ser considerados, un agregado de elementos, acciones y actitudes que constituyen una cultura de transparencia.

Es decir que la transparencia, es más bien un atributo, una propiedad, un conjunto de valores que acompañan a todas las acciones de la organización, transversal y conjunta al modelo de gestión.

Así, de acuerdo al análisis efectuado, son aspectos esenciales que constituyen la cultura de la transparencia los siguientes: definición clara de las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y sociales; integridad de los funcionarios, agentes, instituciones y organizaciones del Estado; comunicación y acceso a la información que debe darse tanto a nivel interno como en relación a los actores externos, participación y control social.

Por tanto, a partir de los elementos esenciales determinados, se puede conceptualizar como administración transparente a aquella que comunique adecuadamente la gestión y brinde información tanto a nivel interno como en relación a los actores externos facilitando la participación y el control social, y que presente una clara determinación de las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y sociales de los funcionarios y agentes, de modo tal que permita un adecuado control, a los fines de que puede verificarse la integridad de los funcionarios, agentes, instituciones y organizaciones del Estado.

El Presupuesto Público

La utilización eficiente del presupuesto público es fundamental para un modelo de administración transparente, dado que permite materializar financieramente la planificación, observar y administrar la gestión durante el ejercicio económico, y efectuar un control financiero y de legalidad, ya sea concomitante o posterior.

Sea cual fuere el modelo de presupuesto que se utilice, el mismo permite conocer previamente lo que el Estado estima recaudar durante el próximo ejercicio económico, así como las erogaciones que el deliberativo autoriza a realizar al ejecutivo, en sus conceptos y montos.

Por ello el presupuesto público es definido como el conjunto ordenado de los ingresos que se estima recaudar y de las erogaciones autorizadas a gastar, que regirá durante el ejercicio económico en la hacienda pública, sea esta una Nación, Provincia o Municipio.

Se manifiesta a través de una ley, “el presupuesto gubernamental es una ley que configura un mandato de hacer que da el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y sobre el cual este debe rendir cuentas al final del ejercicio” (Cortés de Trejo, 2008, pág. 144), que en los municipios se expresa en forma de Ordenanza presupuestaria, aprobada por el Departamento Deliberativo, el Honorable Concejo Deliberante.

Pero además, en el sector público el presupuesto es esencialmente un acto de Gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año, siendo en la Argentina, el periodo comprendido entre el 01/01 al 31/12 de cada año. (Villegas, 1999, pág. 1771)

Numerosos autores plantean la importancia y utilidad del presupuesto, que adecuadamente elaborado, ejecutado y controlado, se transforma en un instrumento capaz de garantizar los derechos de la ciudadanía de conocer el destino de los fondos que el Gobierno obtiene a través del cobro de los impuestos.

Además, es un instrumento que expresa en números las decisiones políticas exteriorizadas en un acto jurídico, constituyendo una herramienta de la política económica, ya que a través del presupuesto se puede buscar incidir en el comportamiento de los que consumen, los que ahorran o los que invierten.

Es así, que la relevancia y potencialidad del presupuesto abarca aspectos financieros, de naturaleza política, económica y social.

Conceptualización de Presupuesto Público

Existen numerosas definiciones del presupuesto público, dada la trascendencia del mismo en el orden público.

En materia conceptual, puede aseverarse que existe gran cantidad de definiciones de presupuesto público que representan a diferentes enfoques. Tal como expresa Wierna "...tenemos casi tantas definiciones, como autores tratan el tema. Pero no encontramos contradicciones en ellas sino que cada una acentúa el concepto en la zona que más le interesa". (Cortes de Trejo, 2008, pág. 120)

Algunas de ellas determinan que el mismo es un instrumento jurídico derivado del órgano volitivo, o bien un instrumento financiero, a través del cual el órgano ejecutivo planifica y administra su gestión, o una herramienta de control puesto que se trata de un documento que constituye una garantía para los administrados, dado que luego de su ejecución será analizado y evaluado tanto por los organismos de contralor, como por el Legislativo y la sociedad.

Es indudable que el presupuesto público reviste una naturaleza jurídica. Es sancionado como ley, o en el caso de los municipios como ordenanza, y ha sido denominado como ley de leyes. Además, se trata de un acto derivado del poder legislativo, mediante el cual se autoriza al ejecutivo a realizar gastos definiendo sus conceptos y montos, así como las vías de financiación de los mismos, durante un período de tiempo determinado.

También es un documento financiero. Refleja a priori el conjunto de ingresos y erogaciones en gastos e inversiones previstos para el ejercicio, permitiendo determinar esquemas de ahorro e inversión, déficits y superávits de un período de tiempo determinado, y en el transcurso del ejercicio, a través del seguimiento de la ejecución presupuestaria, permite gestionar la actividad financiera, puesto que se puede analizar y sacar conclusiones sobre la corrección de las estimaciones o el perfeccionamiento de las mismas.

Es además un instrumento económico, puesto que refleja el plan económico del grupo político dominante, su ideología y la planificación de la política económica.

También es una herramienta de gestión que proporciona información valiosa para alcanzar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones del estado. Permite identificar el

costo-beneficio de los objetivos públicos previstos, así como el control y evaluación del desarrollo presupuestario comprobando el grado de cumplimiento de las previsiones en él contenidas. (Villegas, 1999)

Finalmente, constituye una garantía para los administrados. La población conoce a través de este instrumento, qué fondos aporta al estado, y en que se invierten los mismos, puede observar a qué actividades se dirige la administración, hacia qué finalidades concretas y conocidas apunta en la planificación del gobierno, en la etapa previa a su ejecución, y con posterioridad al ejercicio, a través de la cuenta general del ejercicio o la cuenta de inversión, si se han cumplido las previsiones y el destino final de los fondos.

La razón de ser del presupuesto público radica principalmente en la necesidad que tiene la sociedad de conocer el destino que se da a los impuestos que paga. Por tal motivo, el presupuesto es un instrumento de transparencia y sus cuentas deben ser inamovibles tal y como las autorizó el Congreso, a la vez que no deben dejar duda del destino que se da a los recursos. (Jáuregui, 2014, pág. 10)

Sin embargo el concepto de presupuesto ha ido evolucionando con el tiempo.

Se ha eliminado el paradigma que designaba al presupuesto como un mero documento o ley y establecía que estaba destinado solamente al registro de los ingresos y gastos del Poder Público, para pasar a una visión más compatible con el progreso desarrollado por la Administración Pública. El concepto presupuestario actualmente no puede dejar de contemplar la importancia que suscita como herramienta de gestión pública. (Madeiros Leites, 2011, pág. 163)

En sus inicios el presupuesto público fue concebido como una forma de delimitar la actuación del poder ejecutivo, de modo que el accionar de los órganos directivos se someta a la decisión del órgano volitivo, y existen numerosas definiciones en este sentido.

El presupuesto gubernamental es una ley que configura un mandato de hacer que da el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y sobre el cual este debe rendir cuentas al final del ejercicio. (Cortes de Trejo, 2008, pág. 144)

En una definición con mayor contenido técnico, Newmark indica que debe entenderse como presupuesto de estado la recopilación sistemática, a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para determinado periodo futuro – los cuales en principio tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo – y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos. (Atchabahian, 2013, pág. 169)

Pueden observarse asimismo definiciones más sintéticas como la de Terry, que señala que el presupuesto es el cálculo legal de lo que gastará el gobierno en el año siguiente, y de los recursos que podrá tener a su disposición para llenar esos gastos. (Atchabahian, 2013, pág. 169)

O algunas más extensas y complejas como la de Bayetto, que establece que:

El presupuesto público es un acto administrativo legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos, y con relación a estos los importes, de los gastos que el poder administrador podrá o deberá poner a cargo del tesoro público, y se compara el monto global de ellos con el del producido presunto de los recursos a realizar en el periodo, por dicho poder, con destino al mismo tesoro. (Atchabahian, 2013, pág. 169 y 170)

Pero configura además, excediendo su aspecto técnico, y teniendo en cuenta sus nuevas formas de expresión, tales como el presupuesto participativo, un sentido más amplio, siendo considerado como un elemento que contribuyen en la consolidación y mejora de la calidad de la democracia. (Valverde Viesca, Gutierrez y García, 2013, pág. 2)

Utilidad del presupuesto público

El presupuesto público adecuadamente elaborado reviste múltiples utilidades.

Durante su elaboración es una importante herramienta de planificación, siempre que sea efectivamente utilizado para plasmar financieramente las políticas públicas planteadas para el ejercicio siguiente.

En el presupuesto público y en su elaboración, así como en la planificación que detenta, se observa la ideología del gobierno, a qué áreas o sectores apunta, a quienes quiere favorecer o perjudicar, que aspectos considera relevantes o deja fuera de la agenda.

“Las decisiones en el presupuesto público de la zona muestran una fuerte correlación con las ideas centrales de los mandatos y tienen un impacto en la administración pública en su conjunto.” (Rodríguez de Abreu y Moreira, 2015, pág. 3)

Por ello “el presupuesto debe ser la expresión fiscal de la política, es decir, un plan político financieramente mensurable.” (Licciardo, 2002, pág. 7)

El presupuesto público es un instrumento de acción utilizable en la toma de decisiones sobre políticas públicas, es un instrumento estructural de la acción gubernamental, ya que es un filtro de análisis de la viabilidad de la implementación de políticas públicas, tanto del punto de vista económico y político. (Rodríguez de Abreu y Moreira, 2015, pág. 2)

Pero esta utilidad del presupuesto público depende enteramente de la forma en que es elaborado. Debe ser formalizado con criterios de planificación, previendo los cursos de la situación económica y financiera venidera, y considerando las variaciones y evolución de los presupuestos pasados.

Por ello el presupuesto público ha ido evolucionando para ofrecer mayor potencialidad en relación a su utilidad, y se ha pasado de presupuesto clásicos, en los que solo se exponen recursos y erogaciones, ordenados desde distintas clasificaciones tradicionales, a variantes como el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, presupuestos participativos o presupuestos por resultados.

A partir de experiencias como el presupuesto participativo, por ejemplo, que posibilitan la participación de la ciudadanía en la formación de las decisiones presupuestarias, en la ejecución y posterior rendición de cuentas, el presupuesto ha aumentado el reflejo de las aspiraciones sociales.

“La planeación ha dejado de ser una actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos se imaginaban el presente y el futuro municipal sin consultar las demandas y aspiraciones de la población, para convertirse en un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas y concebir los instrumentos que permitan alcanzarlas.” (Gómez, 2004, pág. 3)

Incluso muchos municipios han avanzado en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información (TICs), como es el caso de Belo Horizonte, en Brasil, que en el año 2006 lanzó un presupuesto participativo digital para ampliar el alcance a ciudadanos que aún no participaban, dando lugar a otra alternativa de participación, repitiendo la experiencia en los años 2008 y 2011. (Viegas Cortez da Cunha, Coelho y Pozzebon, 2014, pág. 3)

A partir de la implementación de otras variantes o evoluciones del presupuesto público, como es el caso del presupuesto por resultados, se ha avanzado además hacia la incorporación de indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos públicos.

Independientemente del modelo de presupuesto que se utilice, este es siempre una herramienta útil en diversos sentidos.

Lo es en su ejecución, mientras brinda información financiera útil para la gestión y luego de ejecutado, cuando el presupuesto es sometido a control, cuando permite analizar el cumplimiento de sus disposiciones, así como transparentar y evaluar las acciones de gobierno, los recursos invertidos y el destino de los mismos, ya sea que el control sea legal y esté a cargo de organismos de control, o bien que sea un control material y se encuentre a cargo de

los órganos volitivos de la hacienda, el Poder Legislativo o el Departamento Deliberativo, de acuerdo a lo determinado por la legislación.

Por ello puede decirse que permite, durante el ejercicio económico en curso, verificarse si el Ejecutivo se ajusta al plan propuesto y al mandato por el legislativo delegado, así como también cómo administra y distribuye los recursos del Estado.

Por todo lo expuesto, la utilización de presupuestos públicos en la hacienda pública es no sólo exigible normativamente – por precepto constitucional y legal – sino también indispensable para el cumplimiento de las funciones del Estado.

La Comunicación Institucional

La comunicación institucional es uno de los pilares fundamentales de la transparencia en las gestiones.

La comunicación se vincula directamente con la administración, tal como detalla De Zuani (2005, pág. 443), administrar una organización implica entablar relaciones entre un grupo de personas con objetivos comunes, de modo que la única forma posible de llevar a cabo el proceso de administración es que se genere el necesario intercambio de información entre los miembros que integran la organización, y que se transforme en una fluida comunicación entre ellos.

Pero adecuada comunicación debe existir tanto internamente, entre los miembros de la organización, como desde ella hacia los diferentes públicos externos, sean los clientes o usuarios de los servicios que esta provea, como sus grupos de interés, entendidos estos como los proveedores, los competidores, asociaciones civiles, universidades, el estado en sus diversos ordenes, etc.. Tanto más si la institución sobre la que se está tratando es un municipio.

Por ello, puede decirse que la comunicación institucional es una función de marketing informativo desarrollada en una institución, interna o externamente, con el fin de descubrir,

configurar y difundir los principios de su identidad en el mercado de la información.
(Ramírez, 2008)

Conceptualización de la comunicación institucional

Existen numerosas definiciones de comunicación institucional que buscan echar luz sobre la función que cumple este proceso dentro de la organización y encuadrarla dentro de sus diversas funciones.

Así, señala Ramírez (2008) que la comunicación institucional es una función de marketing informativo desarrollada en una institución, interna o externamente, con el fin de descubrir, configurar y difundir los principios de su identidad en el mercado de la información.

Si consideramos además a la organización como un sistema abierto y dinámico, se debe reconocer la necesidad de la existencia de un continuo flujo de información con los subsistemas del entorno, de modo de poder detectar las amenazas y oportunidades.

Específicamente en materia de comunicación indica De Zuani que:

La comunicación puede definirse como el proceso de transferir significados en forma de ideas e información de una persona a otra, a través de la utilización de símbolos compartidos e intercambiados. El verdadero intercambio de significados entre las personas incluye más que las palabras usadas en sus conversaciones y más que la transmisión de datos. (De Zuani, 2005, pág. 444 y 445)

Por ello no debe entenderse a la comunicación solamente como un mensaje que se transmite de una persona a otra, ya que existen numerosas variables que forman parte de la comunicación.

Indica Scheinsohn (1999, pág. 27 y 28) que todo comunica, no es posible no comunicarse puesto que toda conducta es comunicación. Todo comportamiento es portador de mensajes, ya sea en forma explícita o implícita. En su relación con su personal, colocando productos en el

mercado, distribuyendo, atendiendo a sus clientes, publicando avisos, pagando o no sus impuestos, etc. Todos estos comportamientos comunican.

De igual modo en las gestiones municipales, si bien forman parte de la comunicación todo lo que se encuentra comprendido dentro de lo que se considera la comunicación formal, es decir la comunicación formalizada en instrumentos escritos de la organización, y transmitida por canales formales, como las disposiciones dictadas por las autoridades competentes para ello (resoluciones del intendente, circulares, organigramas, manuales de procedimiento, ordenanzas, etc.), o los instrumentos de la comunicación, como la rueda de prensa, los comunicados, las entrevistas, las declaraciones, los reportajes, los artículos de opinión, páginas web, videos o dvd, material divulgativo, actos especiales, también lo es la comunicación informal, que es la que surge de forma espontánea en la organización, a través de los comportamientos sociales y la interacción de sus miembros. Esta incluso suele ser más rápida, circula con mayor flexibilidad y no se encuentra sujeta a un canal definido.

Por ello no debe confundirse el término informar con comunicar, puesto que la información se relaciona con la labor de producir y transmitir un mensaje, mientras que la comunicación debe lograr que el mensaje transmitido sea comprendido e intercambiado, y se realiza por múltiples medios.

Tal como expresa La Porte:

La comunicación Institucional puede definirse como el tipo de comunicación realizada de modo organizado por una institución o sus representantes, y dirigida a las personas y grupos del entorno social en el que desarrolla su actividad. Tiene como objetivo establecer relaciones de calidad entre la institución y los públicos con quienes se relaciona, adquiriendo una notoriedad social e imagen pública adecuada a sus fines y actividades. (La Porte, 2005, Pág. 1)

Pero la comunicación tiene un sentido más amplio: pretende transmitir la personalidad de la institución y los valores que la fundamentan.

A través de esta comunicación se transmite en forma armónica tres tipos de imágenes de la institución, la imagen que se desea dar, la imagen real de la institución y la imagen percibida, procurando que se identifiquen, y evitando que la imagen que se comunica no corresponda con la realidad o que la institución sea percibida de un modo equívoco y que la percepción no coincida con la realidad. (Paprocki, 2015, pág. 44)

La comunicación institucional busca relacionarse con los miembros de la sociedad en la que está presente, sean ellos individuos o instituciones, transmitiendo su identidad y sus valores en el contenido de la comunicación.

Importancia de la comunicación

La trascendencia de la comunicación dentro de un modelo de administración transparente es indudable, puesto que de ella depende fundamentalmente la confianza que tengan los usuarios de las informaciones de que los datos que la administración le brinda son reales y que por lo tanto existe transparencia de la administración.

La comunicación define valores y la identidad de una organización, tanto que se ha hablado de la organización como un sistema de narraciones, puesto que a través de ellas se crean significados para todos los públicos (internos y externos) y se da sentido al mundo. (Dittus, 2016, pág. 5)

Múltiples modelos señalan los beneficios que representa la comunicación para la transparencia, que apunta principalmente a hacer pública la información.

Entre las principales ventajas de hacer pública esta información destacan: mayor competitividad entre proveedores, que redundará en servicios y productos de mayor calidad y menor costo para el municipio; mayor racionalidad y eficacia en el manejo de los recursos públicos; reducción en los márgenes de discrecionalidad entre

funcionarios y proveedores y, en consecuencia, mayor credibilidad en las autoridades y el gobierno. Por otra parte, el dinero ahorrado gracias a compras a proveedores transparentes y eficientes podrá destinarse a la realización de más obras públicas o bien destinarlo a otras acciones prioritarias como el otorgamiento de becas, pago de deuda pública, incremento de salarios a policías, programas ecológicos, entre otros. (Municipios transparentes, 2003, pág. 8)

Existe consenso en que dentro de un modelo de administración transparente la información no solo debe ser pública sino que debe publicitarse. Tal como manifiesta Ramírez la publicidad de los actos de gobierno es un elemento esencial de la democracia (Martí Capitanachi, 2011, pág. 16). Tanto es así que el acceso a la información y la apertura a la participación en una de las principales características de una gestión transparente, y no puede existir participación sin información y comunicación. (Ferreira Cruz, de Sousa Ferreira, Martins da Silva, Álvaro da Silva Macedo, 2012, pág. 4)

Por ello, y teniendo en cuenta que todo comunica, se debe trabajar en la coherencia y transmisión armónica de los tres tipos de imágenes de la institución - la imagen que se desea dar, la imagen real y la imagen percibida – abarcando tanto la comunicación formal como la comunicación informal, puesto que todo acto realizado por la institución tiene una repercusión social que muchas veces es interpretada por la sociedad como comunicación institucional.

Existe una tendencia generalizada a relacionar la comunicación solo con medios masivos excluyendo otros medios y estrategias centrados en la interrelación humana, que no son mediáticos ni instrumentales. El ser humano es un ser en comunicación en sí mismo, y sus relaciones con el entorno pueden considerarse como un acto comunicativo en permanente cambio. (Martínez, Heredia y Tellez Balcázar, 2013, pág. 3)

Por ello plantean Martínez Heredia y Tellez Balcázar que la comunicación como proceso complejo plantea nuevos retos, y que deben replantearse las estrategias comunicativas, sustentándose en un diagnóstico participativo de la realidad y problemática comunicacional en la que intervengan los diversos públicos, dando lugar incluso a través de la participación, a que los referidos públicos generen procesos de cambio social. (Martínez Heredia y Tellez Balcázar, 2015, pág. 15)

Por todo lo expuesto la comunicación es un pilar fundamental de la transparencia. Una correcta comunicación de la administración municipal que se produce a través de canales adecuados de comunicación, difusión de los procesos y de los responsables de llevarlos adelante, difusión de ingresos y egresos y de rendiciones de cuentas, brinda la posibilidad de participación y conocimiento de la información por parte de los ciudadanos, su empoderamiento y la posibilidad de que sea posible un control social, que redunde luego en la confianza y el respeto de la ciudadanía.

El Control

El control es fundamental dentro de una administración transparente. Por ello es importante que se encuentre contemplado en sus diferentes aspectos y concepciones.

A continuación se trabaja en los tipos de controles que se realizan en una organización, su clasificación, y la relevancia de este componente en una administración transparente.

Concepto y clasificación del control

El control en la administración pública es fundamental puesto que es la única forma en que puede verificarse el correlato entre el cumplimiento de los objetivos, ya sean estos económicos, sociales, de salud, etc., y la utilización de los recursos del Estado.

Cuando analizamos el control en el ámbito del sector público, independientemente de la forma en que se encuentre organizado el estado, vemos que el control siempre ha surgido

como una necesidad ya sea de limitar el poder, o como una herramienta que brinda información acerca del uso de los recursos públicos. (Paprocki y Ramírez, 2011, pág. 96)

Puede ser clasificado teniendo en cuenta diferentes aspectos: en función del momento en el que se realiza, de quién lo realiza, el tipo de prueba que se utiliza o su finalidad.

Así, se pueden distinguir (López Hernández y Ortiz Rodríguez, 2005, pág. 2):

Tabla 16 – Clasificación del control

Momento en el que se realiza	Quién lo realiza	Tipo de Prueba que utiliza	Finalidad
* Previo	* Interno	* Formal	* De legalidad
* Concomitante	* Externo	* Material	* Financiero
* A posteriori	* Social		* de eficacia

Fuente: López Hernández, A.M. y Ortiz Rodríguez, D. (2005): El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en La ciencia de la contabilidad.

Doctor Mario Pifarré Riera, Ed. Universidad de Barcelona. pp. 501- 518.

<http://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf> consultado el 02/11/16. P.

Petrei indica que el control público descansa en tres pilares: la necesidad de diseñar mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los votantes y la acción del estado; la concepción democrática donde el legislativo controla al ejecutivo; la necesidad que tienen los responsables del ejecutivo de contar con un sistema informativo para verificar que los objetivos se cumplan. (Petrei y Peteri, 2005, pág. 360)

Dentro de esta caracterización del control del autor se puede observar como aparece el control en todas sus clasificaciones posibles, dado que cuando se plantea como un mecanismo para asegurar el menor desvío posible entre las preferencias de los votantes y la acción del estado, demuestra un control que debería estar presente en sus tres posibles momentos de realización

(previo, concomitante y a posteriori), para definir políticas públicas adecuadamente, analizar que se ejecuten de acuerdo a lo previsto y evaluar sus resultados. A su vez, se observa el control social (preferencia de los votantes), externo (del Poder Legislativo) e interno, (del Poder Ejecutivo), y los controles formales y materiales que se presentan en las tres clasificaciones anteriores. Asimismo, el control de legalidad y financiera se manifiesta generalmente en el control externo (en el Poder Legislativo y los órganos de control), mientras el de eficacia es relevante para el control interno y el control social (votantes y Poder Ejecutivo).

Pero existe sobre todo una tendencia a clasificar al control teniendo en cuenta quien lo realiza, es decir en control interno, externo y social.

El control interno es entendido como una herramienta de control de gestión, que permite que las organizaciones cumplan sus objetivos y metas, previniendo riesgos, detectando los desvíos que surgen y realizando correcciones. Promueve la eficiencia, eficacia, transparencia y economía, resguardando los recursos del Estado y mitigando irregularidades o actos de corrupción.

Es un proceso integral de gestión efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos en las operaciones de la gestión y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzaran los objetivos de la misma, es decir, es la gestión misma orientada a minimizar los riesgos.

(Contraloría General de la República del Perú, 2014, pág. 11)

Son objetivos del control interno en el ámbito municipal:

- propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo aplicable;
- lograr eficacia, eficiencia y economía de las operaciones y calidad en los servicios que se brinden a la sociedad;

- evaluar la efectividad del gasto realizado en obras y servicios, así como el impacto que estas tienen en la comunidad;
- mantener un adecuado manejo de los recursos públicos y promover que su aplicación se realice con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez;
- elaborar información financiera confiable y presentada con oportunidad para una correcta rendición de cuentas y transparencia de la información;
- dar cumplimiento a los objetivos y metas institucionales, previniendo desviaciones o fallas en la consecución de los mismos. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2013)

El Informe COSO – Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission’s –, uno de los documentos de directivas de control más relevantes en materia de control interno, señala que este es un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la gerencia y otro personal de la organización, diseñado para proporcionar una garantía razonable sobre el logro de objetivos relacionados con operaciones, reporte y cumplimiento, y para que este sea eficiente debe contener cinco elementos:

- 1) Ambiente de control: conformado por los factores que pueden afectar al procedimiento de control, tales como la actitud de la administración hacia los controles, los métodos de asignar autoridad y responsabilidad, método de control administrativo para supervisar y dar seguimiento a las diversas actividades, prácticas del personal, entre otros.
- 2) Evaluación de Riesgos: es la identificación, análisis y administración de causas que podrían ocasionar desviaciones relevantes en los procesos administrativos.
- 3) Actividades de Control: Es el establecimiento, adecuación y funcionamiento de las actividades de control interno necesarias para asegurar de manera razonable la generación de información financiera, presupuestal y de operación confiable, oportuna

y suficiente, para cumplir con su marco jurídico de actuación, así como salvaguardar los recursos públicos a su cargo y garantizar la transparencia de su manejo.

- 4) Información y Comunicación: Obtener, identificar, clasificar y registrar la información, asegurándose de que sea confiable, oportuna, suficiente y pertinente.
- 5) Supervisión: los controles internos deben ser evaluados y supervisados de modo de verificar si operan efectivamente, o en caso contrario corregirlos. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2013, pág. 7 a 10)

Estos elementos se vinculan entre sí de manera dinámica, se trata de un proceso interactivo multidireccional, donde cada componente influye en los demás y viceversa.

Los componentes del control interno son los necesarios para la consecución de los objetivos y se relacionan con ellos de manera directa, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Ilustración 7 – Relación entre objetivos y componentes del control interno – Informe COSO



Fuente: Coopers y Lybrand (1997) Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)

Ediciones Díaz de Santos SA, Madrid, España. P. 23

Cada uno de los componentes es necesario para la consecución de cada uno de los objetivos y a su vez el control interno es importante para toda la organización, para cada unidad de la misma y para cada una de sus actividades.

El control interno puede ser diseñado para que cumplan diversas funciones, pudiendo ser: preventivo, anticipando los eventos no deseados antes de que sucedan; detectivo, identificando momentos cuando se presentan; correctivo, asegurando que se realizan acciones tomadas para corregir un entorno no deseado; y directivos, conformados por acciones positivas a favor de que sucedan acontecimientos que favorecen al control interno. (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, 2009, pág. 5 y 6)

El control externo, por su parte es realizado por entidades ajenas a la organización objeto del control.

El control externo de la actividad de las entidades públicas es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada; bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización. (López Hernández y Ortiz Rodríguez, 2005, pág. 501 a 518).

El control externo forma parte de la legitimidad de ejercicio de un Estado democrático, adquiriendo su máxima expresión en su acción sobre el gasto público, enfocada en la ejecución material de la ley de presupuesto.

Por ese motivo los sistemas democráticos vieron la conveniencia de crear órganos especializados, encargados de auxiliar al poder legislativo en el ejercicio de la competencia del control de la gestión económico financiera de la gestión. Estos son los llamados órganos de control externo o tribunales de cuentas. (Valles Vives, 2003, pág. 22)

Existen dos modelos históricos de organismos de control externo, el modelo parlamentario británico y el modelo jurisdiccional francés.

Tabla 17 – Modelos históricos de control externo

	Parlamentario Británico	Jurisdiccional Francés
Órgano de control externo	<ul style="list-style-type: none"> - Claramente vinculado a la institución parlamentaria, auxiliar del poder legislativo - Órgano asesor de carácter técnico del parlamento desvinculado de interferencia o control del ejecutivo (que es el principal sometido a su control) - Institución superior de control de cuentas y la gestión pública muy próximas al poder legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano con jurisdicción propia - Equipara a sus miembros con los del poder judicial con garantía de estabilidad y objetividad para que la administración sea controlada sin riesgo político - Competencias financieras estrictamente definidas (ni civiles, ni penales, ni administrativas)
	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: conseguir el control efectivo de la gestión económica financiera de los fondos públicos realizados por la administración - Es conveniente, que la rendición de cuentas se haga ante un órgano imparcial y objetivo, que asegure los mecanismos para detectar y depurar la responsabilidad en que hayan incurrido los cuentadantes 	

Fuente: Elaboración propia en base a Valles Vives, F. (2003) Control Externo del gasto público y Estado constitucional. Tesis doctoral para acceder al título de Doctor en Derecho. Universidad Autónoma de Barcelona. ISBN: 8468817244, <http://hdl.handle.net/10803/5068>

[consultado el 15/03/17](#), P. 26 y 27

En Argentina el modelo adoptado fue originariamente el basado en el jurisdiccional francés, a través de la instauración de tribunales de cuentas. Estos organismos de control externos desaparecen a nivel nacional con la modificación de la Ley de Administración Financiera,

pero permanecen en muchas provincias del país, siendo así en la Provincia de Misiones y para sus municipios.

Los tribunales de cuentas son organismos de control externo independientes de los poderes estatales. Fiscalizan la marcha general de la administración provincial, municipal y de las haciendas para-estatales, vigilando además de las operaciones financiero-patrimoniales de las empresas estatales y de las entidades de derecho privado en que intervenga el estado.

Se organizan en forma de cuerpos colegiados variando el número de sus miembros según lo establecido por la legislación en cada caso.

Los tribunales de cuentas poseen diferentes funciones, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 18 – Funciones de los tribunales de cuentas

Funciones de los tribunales de cuentas	Control	Legal
		Técnico
	Jurisdiccional	Juicio de cuentas
		Juicio de responsabilidad
	Normativa y Asesoramiento	Reglamentarias
		Asesoramiento
	Administración	

Fuente: Rojas L. (2016) Propuesta de mejora de la recepción de recursos humanos en la gestión del empleo de tribunales de cuentas provinciales. Tesis de maestría para acceder al título e Magister en Gestión Pública. Universidad Nacional de Misiones. Pg. 44

La función de control, o mejor llamada de fiscalización - puesto que fiscalizar es criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien -, conlleva la acción realizada por los tribunales

de cuentas que implica la sumisión de las actuaciones de otro organismo mediante una comprobación o verificación minuciosa de datos. (Valles Vives, 2003, pág. 230)

Los autores de la materia coinciden en que los controles que realizan los tribunales de cuentas pueden clasificarse en: control de legalidad, es el que se realiza sobre los actos, hechos y omisiones, comparándolos con las normas vigentes a los efectos de verificar si se ajustan a ellas; y control técnico, donde se verifican todos los aspectos que se sujetan al control y que no pueden considerarse dentro de lo que corresponde al control de legalidad, como por ejemplo la vigilancia de la marcha general de la administración pública, incluidas sus haciendas anexas y paraestatales, la fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financieras y patrimoniales del estado y la fiscalización de las empresas públicas por medio de auditores o síndicos. (Wierna, 1992, pág. 38).

La función jurisdiccional por su parte, responde a la facultad de declarar el derecho en caso de contienda, y los tribunales de cuentas la ejercen generalmente, a través de dos procedimientos diferentes: el juicio de cuentas y el juicio administrativo de responsabilidad. (Goulú, 2005, pág. 85)

Mientras el juicio administrativo de responsabilidad tiene por objeto la investigación de hechos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o a la irregularidad administrativa, el juicio de cuentas se encuentra circunscripto al análisis de la cuenta de gestión o la partida asignada, que nace de la obligación de rendir cuentas que pesa sobre los cuentadantes. Se trata de un procedimiento específico, donde el análisis de las rendiciones se circunscribe a los aspectos, formales, legales, contable, numérico y documental.

En relación a la función normativa y de asesoramiento, los tribunales de cuentas se encuentran facultados legalmente a reglamentar su funcionamiento interno (reglamentos de verificaciones, de rendiciones de cuentas, de personal, etc.), como también la forma que los

demás organismos públicos deben proceder ante el ejercicio de las funciones del tribunal. Además, según lo estipulado por cada normativa, generalmente tiene facultad para asesorar a otros organismos en materia de su competencia.

Por otra parte, los tribunales de cuentas realizan una función administrativa, soporte de sus demás funciones, confeccionan sus proyectos de presupuesto, designan y remueven personal, efectúan contrataciones para su desempeño, gestionan su patrimonio, etc.

Finalmente, a esta clasificación del control también puede sumarse la del control social.

De acuerdo con Sierra y Ram, el control social no es más que la intervención de los ciudadanos en la evaluación de las acciones de la administración pública, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos, procesos y resultados en favor del interés colectivo. (Sabioni, Ferreira Márquez, Braga y Almeida, 2016, pág. 2)

Esta participación suele estar prevista a través de diferentes mecanismos de control social, como pueden serlo las veedurías ciudadanas, los observatorios ciudadanos, las defensorías comunitarias, o los comités de usuarios, entre otros, o a través de la participación de los ciudadanos en las rendiciones de cuentas.

Pero para que pueda darse este control social, es indispensable que haya acceso a la información. La posibilidad de contar con información pública accesible, veraz, abierta y de fácil acceso a los ciudadanos, permite su efectiva utilización a los fines de que, mediante la presión social, publicidad de los medios de comunicación, manifestaciones en ejercicio de las libertades de expresión, asociación y reunión, se ejerza un control social o accountability sobre la actividad de los agentes públicos. La divulgación de la información pública es esencial para la construcción de mecanismos de control social sobre la Administración. (Bermúdez Soto y Mirosevic Verdugo, 2008, pág. 449)

En una democracia representativa el acceso a la información pública constituye un elemento esencial para el control social que los ciudadanos puedan hacer de la actividad de la

Administración del Estado. Asimismo, el perfeccionamiento de dichos mecanismos constituye uno de los retos de una democracia moderna. (Bermúdez Soto y Mirosevic Verdugo, 2008, pág. 466)

El control en la legislación

En el sector público, ya sea nacional, provincial o municipal, el control interno es generalmente llevado adelante por órganos específicos, creados por ley.

Específicamente en materia municipal, la legislación aplicable a los municipios de la Provincia de Misiones en materia de control, se encuentra establecida en la Constitución de la Provincia, en la Ley XV N° 5 – Ley Orgánica de Municipalidades – Ley I N° 3 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia, y en las cartas orgánicas dictadas en algunos municipios.

Siguiendo la lógica de la clasificación del apartado anterior, se analiza a continuación lo determinado por la legislación aplicable a los municipios en materia de control interno, externo y control social.

En materia de control interno, no se encuentra definido normativamente de manera específica un órgano de control interno, o un ente, ni otro tipo de figura física o jurídica.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley XV N° 5 –, determina que el departamento ejecutivo hará llevar la contabilidad de manera que refleje claramente la situación patrimonial y financiera de la municipalidad designando para esta función a un contador municipal, al cual esta misma ley define una serie de obligaciones que configuran aspectos de control interno.¹³

Así, el contador municipal, además de funciones típicamente contables, como las de tener la contabilidad al día y dar balance oportuno para su publicación, practicar arqueos mensuales y conciliar saldos bancarios, y controlar entrega de valores con cargo a recaudadores, debe

¹³ Ley XV N° 5 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones – Ley Orgánica de Municipalidades, Provincia de Misiones, Argentina – art. 112 y 113

además denunciar inmediatamente todo falla del departamento ejecutivo, informar sobre todos los expedientes de créditos suplementarios, ampliaciones o deducciones del presupuesto de gastos, dictaminando acerca del carácter legal de tales operaciones y sobre sus posibilidades financieras, intervenir los documentos de egresos e ingresos de fondos a la tesorería, y expedirse en todas las actuaciones vinculadas a las actividades económico-financieras del Municipio.

De estas obligaciones asignadas por la ley al contador municipal se deduce que es a esta figura a la que se le asigna el control interno de las municipalidades.

En los municipios de primera categoría que poseen carta orgánica varias de ellas determinan específicamente a una contaduría general como órgano de control interno.

En materia de control externo los municipios de la Provincia de Misiones se rigen por lo establecido en la Constitución Provincial que asigna esta función al Tribunal de Cuentas Provincial.

De acuerdo con la Constitución Provincial y a su Ley Orgánica, el Tribunal es el órgano competente para examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas de los Municipios, aprobándolas o desaprobándolas dentro del año de su presentación¹⁴.

Según lo establecido en la legislación, el Tribunal de Cuentas ejerce el contralor externo de la Administración pública realizando un análisis de legalidad a posteriori.

Se trata de un control de legalidad, no de oportunidad ni conveniencia, donde se juzga la correcta ejecución del presupuesto.

El Tribunal de Cuentas ejerce su jurisdicción a través de los procedimientos de Juicio de Cuenta y de Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Tal como se había mencionado en el apartado anterior, en el juicio de cuentas se analiza la verificación de las rendiciones de cuentas en sus aspectos: formal, legal, contable, numérico y

¹⁴ Art. 2, Ley I N° 3 – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

documental, mientras que el juicio administrativo de responsabilidad, se inicia a raíz de una denuncia, o de oficio, para la investigación de los hechos que pueden culminar en la determinación administrativa de responsabilidad.

Corresponde al Tribunal, en relación a los Municipios, entre otras funciones de orden interno¹⁵:

- Ejercer el control externo de legalidad de las cuenta de percepción e inversión de las rentas públicas municipales, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la utilización de los recursos financieros–patrimoniales en los actos dictados por la autoridad responsable de ello;
- El examen y juicio de legalidad de las cuentas rendidas por los municipios;
- Abrir Juicio Administrativo de Responsabilidad en caso de denuncias de hechos actos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio al Municipio, o que generen por si la convicción de su existencia;
- La declaración de responsabilidad en el orden administrativo y formulación del pertinente cargo, cuando corresponda;
- Aplicar multas a los responsables en juicio de cuenta y administrativo de responsabilidad, en caso de trasgresión a disposiciones legales o reglamentarias, sin perjuicio del cargo o alcance que corresponda formular a los mismos, por los daños materiales que puedan derivarse al Municipio;
- Podrá además, cuando lo juzgue conveniente, examinar los libros de contabilidad y la documentación existente en las oficinas públicas municipales, así como vigilar su funcionamiento, practicar arqueos de cajas, etc.

En materia de control social no hay legislación aún determinada para los municipios de la Provincia de Misiones.

¹⁵ Art. 24, Ley I N° 3 – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Pueden mencionarse como algunos avances, la adhesión de varios municipios, a través de ordenanzas, a la Ley IV N° 58 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones – Ley de libre acceso a la información pública -, así como la inclusión en varias cartas orgánicas del presupuesto participativo, que si bien aparece en las cartas magnas de los municipios de Apóstoles, Leandro N. Alem, Posadas, Puerto Rico, Aristóbulo del Valle y Oberá, recién se ha implementado la primer prueba piloto en la municipalidad de Posadas en el año 2016, para incluir partidas presupuestarias en el ejercicio 2017.

Relevancia del control en el sector público

La fiscalización, o el control, es de gran relevancia en cualquier tipo de organización, y fundamental en el sector público, donde la magnitud y relevancia de las operaciones de estos entes inciden en la vida de toda la población, en el presente y para las generaciones futuras.

Dada la magnitud de los fondos que maneja, que además no pertenecen a quien los ejecuta, y que se encuadran dentro de una quehacer reglado, el departamento ejecutivo es el principal interesado en la realización de un control interno, que garantice que las acciones se ejecutan de acuerdo a las normas, que no hay despilfarro, y que se cumplen los objetivos previstos.

Por otra parte, la ciudadanía está interesada en conocer si se administran bien los fondos, si se satisfacen las necesidades y se ha cumplido con lo determinado por sus representantes, en el caso de los municipios, el departamento deliberativo.

Para ello, las instituciones de control externo actúan como valedoras de la transparencia y garantía del adecuado empleo de los fondos públicos, siendo estos organismos claves para la recuperación de la ética de lo público. El acceso a la información pública constituye el núcleo principal para lograr la transparencia, siendo ésta a su vez una parte esencial del proceso de rendición de cuentas, formando parte todos ellos del proceso de gobernanza. (López Hernández, 2014, pág. 8 y 9)

Tal como señala Llamas, el principio de democracia se consolida con la fiscalización. (Llamas, 1980, pág. 66)

La fiscalización era originariamente una de las dos principales actividades que pertenecían al poder legislativo, (legislar y fiscalizar), pero a causa del crecimiento de las funciones del Estado y la mayor complejidad que fue adquiriendo la administración de la cosa pública fue necesario una mayor especialización de las actividades de control, dando lugar a organismos específicos que lo desarrollaran. (Manual de Calidad de Del Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, pág. 4)

Así, surgen los organismos de control, que realizan sobre todo un control técnico, y que tiene por objetivo verificar que la gestión estatal se desarrolle: contenida en las normas legales y reglamentarias; que se cumplan con los objetivos y metas de los planes y programas; que se cuenten con los créditos presupuestarios y que los actos sean legítimos. (Llamas, 1980, pág. 67)

A ellos se agrega el control social que amplía el objeto de control e incorpora a la ciudadanía a la posibilidad del control. Ello mejora las perspectivas de cumplimiento de objetivos, utilización eficiente de los recursos, evitar la corrupción y difundir actividades, logros y dificultades de las gestiones.

CAPITULO 4 – ANALISIS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MISIONES

A los efectos de la elaboración de la propuesta es necesario en primer lugar conocer en profundidad las características de las administraciones actuales de los municipios, en relación a la transparencia en sí, y específicamente en relación a las variables del modelo que se elabora. Para ello se trabajó con entrevistas a los funcionarios de los gobiernos municipales, Intendente, Secretario Tesorero y Contador Municipal en su mayoría, con cuestionarios basados en los conceptos de transparencia y de las variables desarrolladas en el capítulo anterior a los fines de obtener un diagnóstico de la situación actual de las administraciones municipales. Se trabajó además con estudio de campo de información primaria y secundaria.

A los efectos de acotar el ámbito de investigación el trabajo se realizó tomando a los municipios de la Provincia de Misiones, sin que ello pueda ser considerado como un impedimento para extrapolar sus conclusiones a los demás municipios del país.

Caracterización de los Municipios de la Provincia de Misiones

En la Provincia de Misiones existen en la actualidad setenta y cinco municipios caracterizados de acuerdo a la Constitución Provincial (CP) como entes autónomos. Así el art. 161° de la CP establece que el municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder.

Se encuentran clasificados en tres categorías, de acuerdo a número de sus habitantes, siendo el gobierno ejercido, en los municipios de primera y segunda categoría, por una rama ejecutiva y otra deliberativa, mientras que en los municipios de tercera categoría el gobierno será ejercido por comisiones de fomento.

Así la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades, determina que los centros cuya población no exceda de 400 habitantes son de tercera categoría, los que tienen más de 400 y no exceden de 10.000, son de segunda categoría y los que exceden dicho número son de primera

categoría, de lo que surge que en la actualidad la Provincia cuenta con veintiséis municipios de primera categoría, siendo los restantes cuarenta y nueve municipios catalogados como municipios de segunda categoría, puesto que no existen municipios con menos de 400 habitantes¹⁶. En la actualidad, de acuerdo al número de habitantes del último censo, solo existen municipios de primera y segunda categoría.

Debe ser considerado además, que los municipios de primera categoría se encuentran facultados por la Constitución Provincial a dictarse su Carta Orgánica. De los veintiséis municipios de primera categoría, once de ellos poseen Carta Orgánica, es decir se rigen por su propia norma magna, en un todo de acuerdo con la Constitución Provincial.

Se observa en el cuadro el detalle de los mismos:

Tabla 19 – Cuadro detalle de Municipios de la Provincia de Misiones¹⁷

Municipios de la Provincia de Misiones			
1ra Categoría		2da Categoría	
Apostoles	Andresito	Alba Posse	Gobernador Roca
Arist. Valle	Bdo. Irigoyen	Almafuerte	Guaraní
Campo Grande	Campo Ramón	Arroyo del medio	Hipólito Irigoyen
El Soberbio	Campo Viera	Azara	Itacaruaré
Eldorado	Candelaria	Bonpland	Loreto
Jardín América	Dos de Mayo	Caa Yarí	Los Helechos
Leandro N. Alem	Garupá	Capioví	Mártires
Montecarlo	Puerto Esperanza	Caraguatay	Mojón Grande
Oberá	San Ignacio	Cerro Azul	Oleg. V. Andrade
Posadas	San Javier	Cerro Corá	Panambí
Puerto Iguazú	Wanda	Concep. Sierra	Puerto Leoni
Puerto Rico	25 de Mayo	Colonia Alberdi	Profundidad
San Pedro		Colonia Aurora	Puerto Libertad
San Vicente		Colonia Delicia	Puerto Piray
		Colonia Polana	Ruiz de Montoya
		Colonia Victoria	San Antonio
Total: 14	Total: 12	Corpus	San Javier
Total: 26		Dos Arroyos	San Martín
Total c/ CO: 11		El Alcazar	Santa Ana

¹⁶ Ley XV N° 5, art. 2° y Ley XV N° 8 Art. 3

¹⁷ En el mes de Noviembre del año 2017 se crea además la Municipalidad de Pozo Azul que no se encuentra contemplada en este cuadro, ni en el análisis de las municipios que se desarrolla a continuación.

Florent. Ameghino	Santa María
Fachinal	Stiago Liniers
Garuhapé	Santo Pipó
General Alvear	Tres Capones
General Urquiza	9 de Julio
Gobernador López	
Total: 49	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al art. 2 de la Ley XV N° 5 y el último censo.

Elaboración del cuestionario para la recolección de los datos

Para la elaboración del cuestionario se trabajó con el concepto de transparencia desarrollado en el capítulo 3.

Partiendo del concepto de transparencia, y desagregando el mismo, se entiende que una administración transparente aplicada a los municipios sería aquella que logre:

- Crear los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida tanto dentro del municipio como por los ciudadanos;
- Realizar la debida difusión de los procesos y procedimientos desarrollados en el municipio;
- Permitir y favorecer el control social;
- Generar confianza y respeto por parte de la ciudadanía;
- Delimitar claramente las responsabilidades de los funcionarios y agentes;
- Contar con sistemas de control interno que colabore con los organismos de control;
- Presentar rendiciones de cuentas claras y en término;
- Presentar un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes;
- Presentar un accionar integro para con sus públicos internos y externos;
- Presentar funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos;

A partir de estos puntos pueden ser definidas variables e indicadores para determinar si una administración es transparente.

Las variables son los elementos que conforman a una administración transparente y los indicadores, permiten observar la realidad, y conforman una presunción o hipótesis sobre el grado de asociación entre una parte de la realidad que podemos observar y otra que no podemos, de modo que utilizándolos podemos evaluar o verificar el grado de aplicación o existencia de las variables, que determinarán si una administración es transparente o no, o el grado de transparencia que esta presenta.

Así, las variables definidas en función del concepto de transparencia al que se ha arribado son las siguientes: canales adecuados de comunicación; debida difusión de procesos; posibilidad de control social; confianza y respeto a la ciudadanía; clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos; la existencia de sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control; la presentación de rendiciones de cuentas claras y en termino; un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes; y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos.

Definidas las variables, se determinan los indicadores, su valoración y el impacto de los mismos en las precitadas, de modo de evaluar la transparencia en las gestiones municipales.

La siguiente tabla señala las variables definidas, los indicadores para observar a de cada una de ellas, la valoración de los mismos y el impacto que presentan dentro de cada variable:

Tabla 20 – Variables e indicadores de una administración transparente

Variable	Indicador	Valoración del indicador	Impacto en la variable
1. Canales adecuados de comunicación	1.1 Grado de participación del municipio en los medios para difusión de sus políticas públicas	1.1 Alta/media/baja	1.1 Alta 40% Media 25% Baja 10%

	<p>1.2 Público interno interiorizado con las actividades del municipio</p> <p>1.3 Público externo que conoce las funciones y acciones del municipio</p>	<p>1.2 Alta/media/baja</p> <p>1.3 Alta/media/baja</p>	<p>1.2 Alta 20%</p> <p>Media 15%</p> <p>Baja 5%</p> <p>1.3 Alta 40%</p> <p>Media 25%</p> <p>Baja 10%</p>
2. Difusión de procesos	<p>2.1 Resultados y procesos de contratación claros y con acceso de la información para el público general</p> <p>2.2 Proveedores del Estado conocidos en sus contratos y sus montos</p> <p>2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión</p> <p>2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución</p> <p>2.5 Puesta en conocimiento de las obras de</p>	<p>2.1 Alta/media/baja</p> <p>2.2 Alta/media/baja</p> <p>2.3 Alta/media/baja</p> <p>2.4 Alta/media/baja</p> <p>2.5 Alta/media/</p>	<p>2.1 a 2.8</p> <p>Alta 12,5%</p> <p>Media 6%</p> <p>Baja 3%</p>

	<p>infraestructura, su costo, ejecutor y evolución</p> <p>2.6 Difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios</p> <p>2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación de la gestión</p> <p>2.8 Debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales</p>	<p>baja</p> <p>2.6 Alta/media/baja</p> <p>2.7 Alta/media/baja</p> <p>2.8 Alta/media/baja</p>	
3. Posibilidad de Control social	<p>3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión</p> <p>3.2 Participación en convocatorias de control social</p> <p>3.3 Respuestas y soluciones resultantes de propuestas de la participación ciudadana</p> <p>3.4 Fácil acceso a la presentación de quejas,</p>	<p>3.1 Alta/media/baja</p> <p>3.2 Alta/media/baja</p> <p>3.3 Alta/media/baja</p> <p>3.4 Alta/media/baja</p>	<p>3.1 a 3.5</p> <p>Alta 20%</p> <p>Media 10%</p> <p>Baja 5%</p>

	denuncias, peticiones, comentarios o reconocimientos	3.5 Alta/media/baja	
	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.		
4. Confianza y respeto de la ciudadanía	4.1 Encuestas de opinión realizadas en sede municipal y en sede de ejecución de programas	4.1 Alta/media/baja	4.1 Alta 100% Media 50% Baja 10%
5. Clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos	5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad	5.1 Alta/media/baja	5.1 Alta 100% Media 50% Baja 10%
6. Sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control;	6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno que abarque diversos aspectos de la gestión	6.1 Alta/media/baja	6.1 y 6.3 Alta 30% Media 15% Baja 5%
	6.2 Sugerencias y correcciones realizadas y	6.2 Alta/media/baja	6.2 Alta 40% Media 20% Baja 10%
		6.3 Alta/media/baja	

	atendidas 6.3 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo		
7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término correspondiente 7.2 Difusión del cumplimiento de los plazos 7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	7.1 Alta/media/baja 7.2 Alta/media/baja 7.3 Alta/media/baja	7.1 Alta 40% Media 20% Baja 10% 7.2 y 7.3 Alta 30% Media 15% Baja 5%
8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD 8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD 8.3 Independencia económico financiera del HCD	8.1 Alta/media/baja 8.2 Alta/media/baja 8.3 Alta/media/baja	8.1 Alta 40% Media 20% Baja 10% 8.2 y 8.3 Alta 30% Media 15% Baja 5%
9. Funcionarios y agentes con	9.1 Transparencia en las acciones de los	9.1 Alta/media/baja	9.1 Alta 100% Media 50%

vocación de servidores públicos	funcionarios y agentes		Baja 10%
---------------------------------	------------------------	--	----------

Fuente: Elaboración propia en función del concepto de transparencia elaborado en capítulo 3

Utilizando la tabla se pueden observar los indicadores propuestos en cada municipio, y al valorarlos se obtendrá también una valoración de la variable, que sumadas, permitirán determinar el grado de transparencia de las administraciones municipales.

Simultáneamente, la observación y valorización de los indicadores, sirve de guía a las administraciones municipales, para definir en qué aspectos de la transparencia se puede mejorar de modo de alcanzar una mayor valoración de las variables, lo que permitirá a su vez, el logro de mayor transparencia.

Administraciones que alcancen 9 puntos, demostrarían que cumplen con variables que conforman el concepto de transparencia, mientras que las que alcancen un puntaje inferior, podrán buscar mejorar las acciones y comportamientos que puntúen mejor los indicadores, para generar progresos en este aspecto.

Además, a través de la valoración de las variables de la tabla se podrá analizar el grado de transparencia de las administraciones municipales, la comparación entre diferentes administraciones, y el análisis de la evolución de este concepto en las gestiones en el tiempo.

En función de esta tabla, excluyendo de ella el dato del impacto de la variable se elaboró el cuestionario para el trabajo de campo.

Sobre la Administración actual de los Municipios de la Provincia de Misiones

A los efectos de conocer la situación actual de las administraciones municipales en relación a la transparencia, se realizó una entrevista cerrada en base a la tabla expuesta en el acápite anterior, a 65 municipios de la Provincia de Misiones, 18 de primera categoría y 47 de

segunda categoría, representando el total de los municipios encuestados el 87% del universo, siendo los municipios de primera categoría encuestados el 69% del total de los de primera categoría, y los de segunda categoría encuestados el 96% del total de los de segunda categoría. Las encuestas se realizaron entre los meses de noviembre de 2016 a junio de 2017.

Aplicando el cuestionario que figura agregado como anexo I, que fuera adaptado de la tabla 18 anterior, se entrevistó a intendentes, contadores municipales, secretarios de gobierno, y otras autoridades superiores de las municipalidades para conocer la situación actual de las administraciones en relación a la transparencia, desde el punto de vista de los encuestados.

A cada una de las preguntas los encuestados podían elegir entre tres respuestas, alta, media o baja, pudiendo agregar comentarios que fueron escritos en los formularios, y tenidos en consideración en el análisis realizado.

Para lograr la valoración del grado de transparencia de una municipalidad, o de su evolución en un periodo, debería realizarse la encuesta a varias personas de la administración municipal, y a los ciudadanos tomando una muestra, pero ese estudio sería relevante si se trabajara específicamente con un municipio y las variables e indicadores que en el mismo debieran ser mejoradas.

En el presente caso sin embargo, se busca más bien, conocer la valoración de la transparencia de los municipios de la Provincia de Misiones en forma general, para sacar conclusiones globales que permitan la elaboración de un modelo aplicable a los mismos, por ese motivo solo se realizó la encuesta a una autoridad municipal para obtener su percepción de las variables e indicadores.

En los casos en que el indicador no aparece en los municipios, como ocurre en las preguntas referidas a participación ciudadana y control social, que en la mayoría de los municipios aún no se desarrolla, se puntuó el ítem como bajo, pero se aclara la situación en los formularios y en el análisis de los puntos correspondientes.

Es necesario tener en consideración que existe una diferencia de estructuras entre los municipios de primera y segunda categoría. Los municipios de primera categoría poseen estructuras administrativas más complejas, con mayor número de personal, diferentes secretarías, direcciones y departamentos, mientras que las de segunda categoría, sobre todo las más pequeñas, se manejan con un secretario tesorero y un número mínimo de administrativos. Como ejemplo se puede citar el caso de la Municipalidad de Posadas y la Municipalidad de Puerto Rico, como ejemplos de municipios de primera categoría con una gran estructura administrativa.

En el caso de la municipalidad de Posadas, esta se encuentra estructurada en 13 secretarías y una unidad de coordinación y control de gestión. Entre las secretarías se encuentran secretarías tradicionales como la Secretaría de Gobierno, de Hacienda y de Obras Públicas, y otras más relacionadas a las nuevas funciones de los municipios, como ser la Secretaria de Promoción del Desarrollo, Secretaría del Adulto Mayor, Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial, entre otras.

La municipalidad de Puerto Rico por su parte, presenta dos grandes áreas administrativas: contaduría y recaudaciones. En el área de contaduría se desempeñan un contador municipal y siete empleados administrativos. En el área de recaudaciones trabajan 7 empleados administrativos más. Además la municipalidad posee: una Secretaría de Desarrollo Humano, que coordina a la Dirección de Acción Social, a la Dirección de Deporte y Recreación, y a la Dirección de Educación, Cultura y Turismo; una Secretaría de Desarrollo Urbano Ambiental, que coordina a la Dirección de Obras Públicas, Dirección de Servicios Públicos (recolección, barrido, limpieza, etc.), Dirección de Corralón Municipal (organiza el trabajo de todas las cuadrillas dependientes del Corralón), y Dirección de Arquitectura; una Secretaría de Desarrollo Planificación, Producción y Desarrollo, que coordina el programa de Seguridad Vial, el Parque Industrial Municipal, las tareas de los Inspectores de Comercio y

Bromatología, la Oficina de Empleo, y emprendimientos productivos del municipio. Son aproximadamente 167 empleados (entre planta permanente y temporarios).

Como ejemplos de las estructuras administrativas de municipios de segunda categoría se puede citar los casos de Garuhapé y Florentino Ameghino.

La municipalidad de Garuhapé cuenta con un total de 65 empleados. En el área administrativa se desempeñan el intendente, el secretario tesorero y el contador municipal. En contaduría trabaja una empleada administrativa, una persona para el archivo de las documentaciones y dos personas en el área de recaudaciones. Hay además, un arquitecto (con contrato de locación de servicios, que tiene un empleado a cargo) y un encargado de patrimonio. Todo el resto del personal trabaja en el corralón municipal.

Florentino Ameghino, localidad con aproximadamente 3.000 habitantes, cuenta con un plantel de personal de 20 empleados municipales, de los cuales solo 3 se desempeñan en el área administrativa, que sumados a los funcionarios - Intendente, secretario tesorero y contador municipal – constituyen todo la estructura administrativa de la municipalidad.

Es de relevancia tener presente las diferencias de estructuras para su consideración al momento de comprender las diferencias que aparecen también en los indicadores y variables.

Así, del análisis de las encuestas, pueden obtenerse los datos de interés que se exponen a continuación.

Grados de transparencia de las administraciones municipales

Del procesamiento de las entrevistas realizadas se pudo obtener un panorama general de cómo se hallan en la actualidad las administraciones municipales.

Si bien, se ha observado que las estructuras administrativas de los municipios de primera y segunda categoría difieren en gran medida, el grado de transparencia en general - aplicando el formulario de observación de las variables e indicadores -, es en promedio de 5 puntos para los municipios de ambas categorías.

No obstante ello, la composición de esos 5 puntos alcanzados difiere entre los municipios de primera y segunda categoría.

Se presenta a continuación el cuadro con los datos promedios de las variables y de la suma total de ellas.

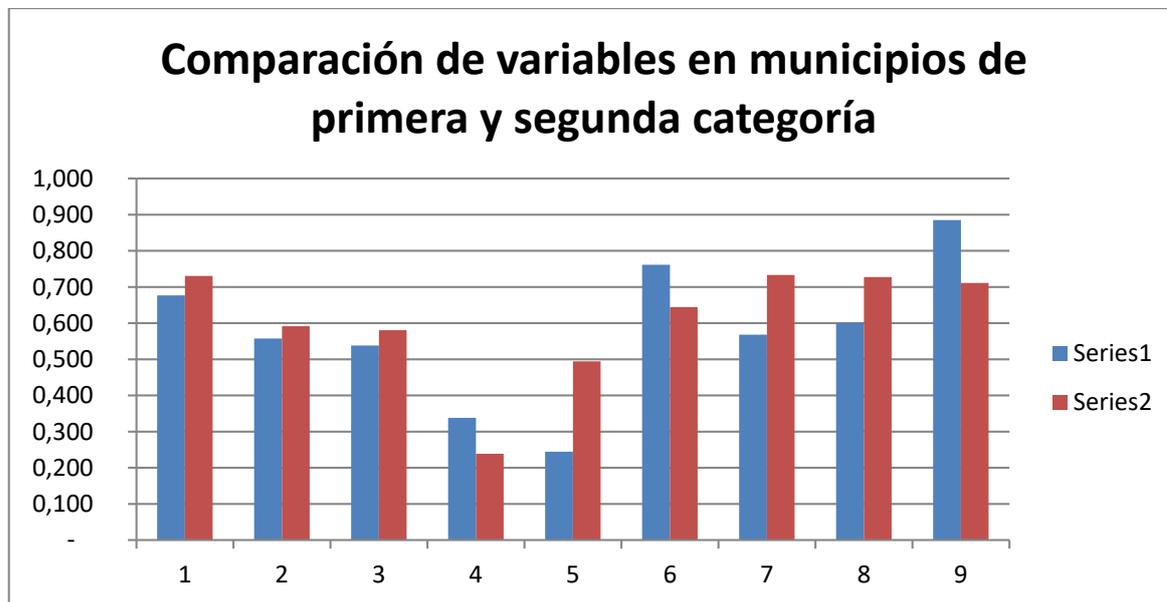
Tabla 21 – Cuadro de grado de transparencia promedio de los municipios de la Provincia de Misiones

		1. Canales de comunicación	2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio	3. Posibilidad de Control social	4. Confianza y respeto de la ciudadanía	5. Clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios	6. Existencia de sistemas de control interno	7. Presentación de redicciones de cuentas claras y en término	8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos
Municipios	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Suma Total	341,195	44,950	36,845	35,750	20,200	20,400	47,400	39,900	41,350	54,400
Cant. De Municipios	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Cant. Muni de 2da.	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Cant. Muni de 1ra.	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Suma Muni 2da.	243,050	31,800	26,200	25,300	15,900	11,500	35,800	26,700	28,250	41,600
Suma Muni 1ra.	98,145	13,150	10,645	10,450	4,300	8,900	11,600	13,200	13,100	12,800
Prom Muni 2da.	5,171	0,677	0,557	0,538	0,338	0,245	0,762	0,568	0,601	0,885
Prom Muni 1ra.	5,453	0,731	0,591	0,581	0,239	0,494	0,644	0,733	0,728	0,711
Prom Total	5,249	0,692	0,567	0,550	0,311	0,314	0,729	0,614	0,636	0,837

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Gráficamente, se puede verificar las variaciones en la composición de los valores de las variables comparativamente entre los municipios de primera y segunda categoría:

Ilustración 8 – Comparación de los valores de las variables en municipios de primera y segunda categoría



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 19.

En el gráfico se observa como serie 1 a los promedios de los valores de las variables de los municipios de segunda categoría, y como serie 2 a los de primera categoría.

Puede verificarse que en las variables 1, 2, 3, 5, 7 y 8 - que son la utilización de canales adecuados de comunicación; la debida difusión de procesos; la posibilidad de control social; la clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos; la presentación de rendiciones de cuentas claras y en termino; y un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes – los municipios de primera categoría obtienen valores más altos para las variables que los de segunda categoría.

Mientras en las variables 4, 6 y 9 - confianza y respeto a la ciudadanía; existencia de sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control; y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos – los municipios de segunda categoría obtienen indicadores más altos que los de primera categoría.

Las diferencias en las valuaciones demuestran claramente las diferencias de perfiles de los municipios de primera y segunda categoría. Mientras en los municipios de primera categoría existe mayor desarrollo de las estructuras administrativas, utilización de tecnologías de la información y herramientas de gestión y administración, en los de segunda categoría la administración se encuentra más cercana a la gente, presentado menor complejidad técnica.

Por otra parte, realizando un análisis en general, si se observan detalladamente los valores promedio de cada una de las variables, puede verificarse que en las variables 2 y 3 (resaltadas en verde), difusión de procesos, funciones y acciones del municipio, y en la posibilidad de control social, las entrevistas demostraron un desarrollo de los indicadores de 0,5 sobre 1, es decir que en relación a estas variables se podría considerar un grado de transparencia media, donde si bien aún se puede seguir mejorando, la performance demuestra un avance medio en los indicadores.

En el análisis de las variables 1, 6, 7, 8 y 9 (resaltadas en azul), que representan a los canales de comunicación, la existencia de sistemas de control interno, la presentación de rendiciones de cuentas claras y en término, el equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes, y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos, se observan valores promedios de las variables más altos, existiendo diferencia en la variable 7 de presentación de rendiciones de cuentas entre los municipios de primera y segunda categoría, puntuando los de segunda categoría con valores de 0,5 mientras los de primera categoría lo hacen en 0,7. En los puntos en los indicadores brindan valores más cercanos al 1 se observarían mayores grados de transparencia, si bien se debe trabajar en seguir mejorando.

Las variables 4 y 5 (resaltadas en color naranja), son las que presentan una puntuación más baja. Se trata de la confianza y respeto de la ciudadanía y la clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios, por lo que son en los indicadores de estas variables en los que más se debe trabajar.

Por otra parte, según el siguiente cuadro, se puede analizar qué variables tienen un comportamiento similar en los municipios de primera y segunda categoría, y cuáles tienen un comportamiento diferencial.

Tabla 22 – Cuadro de diferencias porcentuales entre variables de municipios de primera y segunda categoría

		1. Canales de comunicación	2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio	3. Posibilidad de Control social	4. Confianza y respeto de la ciudadanía	5. Clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios	6. Existencia de sistemas de control interno	7. Presentación de redicciones de cuentas claras y en término	8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos
Municipios	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Prom Muni 2da.	5,171	0,677	0,557	0,538	0,338	0,245	0,762	0,568	0,601	0,885
Prom Muni 1ra.	5,453	0,731	0,591	0,581	0,239	0,494	0,644	0,733	0,728	0,711
variación entre variab	5%	7%	6%	7%	-42%	51%	-18%	23%	17%	-24%

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Del análisis del cuadro surge que en las variables 1, 2 y 3 – canales de comunicación, difusión de procesos y posibilidades de control social -, los municipios de primera y segunda categoría presentan comportamientos similares, mientras que en las demás variables existen diferencias en los comportamientos entre las categorías de municipios, siendo las más marcadas las de las variables 4 y 5 – confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de los agentes y funcionarios públicos -.

En las mencionadas variables se observan diferencias sustanciales dados los tamaños de los municipios de una y otra categoría; mientras en los municipios de segunda categoría, la ciudadanía tiene alto acceso a las autoridades municipales, generando ello mayor confianza y transparencia que en los de primera categoría, en estos últimos, las funciones se hallan más organizadas y parametrizadas, definiéndose más claramente las obligaciones y responsabilidades de los agentes y funcionarios que en los municipios de segunda categoría en donde todos realizan diversas tareas.

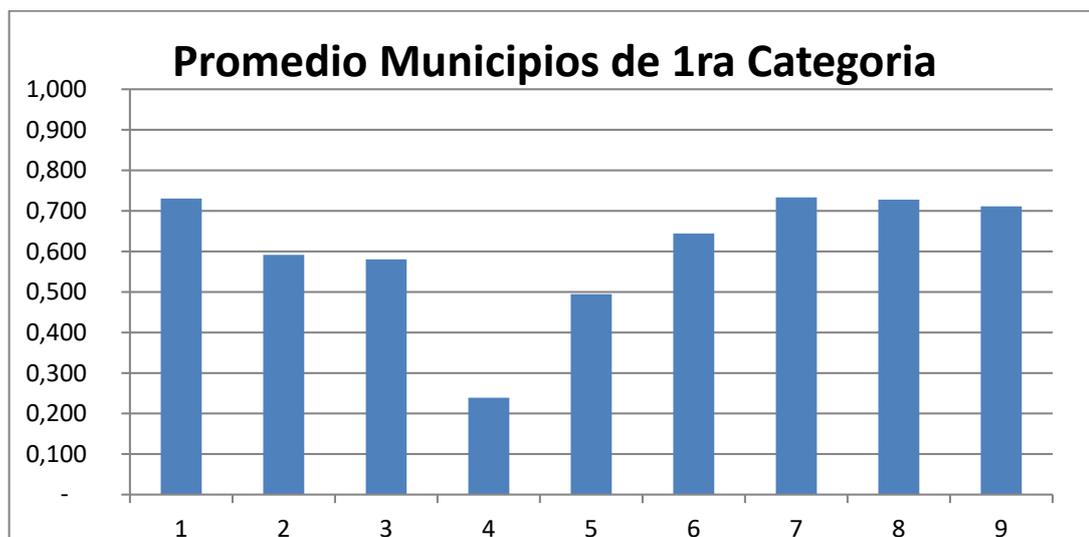
Se analizará a continuación por separado, para los municipios de primera y segunda categoría, los valores y observaciones de las variables y sus indicadores.

Análisis de las variables de transparencia en los municipios de primera categoría

Del procesamiento de las entrevistas realizadas se pudo obtener un panorama general del comportamiento promedio de las variables en los municipios de primera categoría.

En función de los datos de la tabla 19 se elaboró el siguiente gráfico:

Ilustración 9 – Comportamiento de las variables de transparencia en los municipios de primera categoría



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 19.

La variable número 4 – generación de confianza y respeto por parte de la ciudadanía – es la que presenta el valor promedio más bajo de entre las variables, alcanzando una puntuación de 0,23 puntos sobre 1.

En los municipios de primera categoría, donde la población es mayor a 10.000 habitantes, y la población en general no tiene mayor acceso a las autoridades municipales, es de gran relevancia generar confianza y respeto hacia la administración municipal, puesto que al no acceder lo privado a lo público se genera mucha desconfianza y ello es contrario a la transparencia.

Este valor de la variable 4 se relaciona con la variable 5 – clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios - que es la siguiente en orden de las menores valuadas.

La falta de claridad en las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos, genera vacíos en cuanto a las personas a cargo de las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y sociales, generando confusión, desinterés, falta de compromiso, y posibilidades de corrupción, puesto que dificulta el control.

Las variables 2, 3 y 6 – difusión de procesos, funciones y acciones; posibilidad de control social; y existencia de control interno – se encuentran en un nivel de ponderación medio, a continuación de las anteriores variables. Si bien se trabaja en varios puntos de estas variables medidos por los indicadores, el avance en relación a ellas está recién comenzando.

Dentro de la variable 2 – difusión de procesos, funciones y acciones del municipio – se hallan indicadores como: resultados y procesos de contratación claros y con acceso de la información para el público general; proveedores del estado conocidos en sus contratos y sus montos; difusión de la recaudación y gastos de la gestión; puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución; puesta en conocimiento de las obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución; difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios; conocimiento general de gastos en comunicación de la gestión; y debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales.

Analizando la composición de la puntuación de la variable se observa el siguiente cuadro:

Tabla 23 – Composición del valor de la variable difusión de procesos, de las funciones y acciones de los municipios de primera categoría

	2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio	2.1 Result. y procesos de contrat. claros y con acceso a la inform. en gral.	2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.	2.6 Difus. de los programas soc., su costo y sus beneficiarios	2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	2.8 Difus. de los trámites para la obtención de ss. municipales
Municipios	2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
Prom Muni 1ra.	0,591	0,077	0,049	0,078	0,066	0,077	0,082	0,066	0,096
Prom Total	0,567	0,081	0,053	0,060	0,054	0,079	0,084	0,058	0,098

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

En el cuadro anterior se expresan los valores promedio alcanzados por los indicadores en los municipios de primera categoría, en comparación con los valores promedio generales. Puede observarse que los indicadores 2.6 y 2.8 – difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios; y difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales -, son los indicadores mejor valuados de la variable.

Ello es así en el primer caso puesto que los programas sociales son un tema muy sensible a la sociedad, pero debe aclararse, que si bien se da gran difusión a los programas sociales, y en algunos casos a su costo, no resulta tan publicitado y difundido el detalle de sus beneficiarios. En el caso de la difusión de los trámites para la obtención de los servicios municipales, los actores presentan una percepción de la existencia de una alta difusión, lo cual evitaría, que por desconocimiento de los pasos a seguir para la realización procedimientos comunales, se generen situaciones que den lugar a corrupción.

En contraposición el indicador que menos suma a la variable es el 2.2 – conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos – dato que de ser difundido genera una mayor transparencia, favoreciendo asimismo a otros indicadores, como el 2.3 difusión de recaudación y gastos del municipio y el 2.4 y puesta en conocimiento sobre la deuda pública y

su evolución, y a otras variables como ser la 3 posibilidades de control social y la 4 confianza y respeto de la ciudadanía.

Dentro de la variable 3 – posibilidad de control social – se observan los siguientes indicadores y su composición: apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión; participación en convocatorias de control social; respuestas y soluciones a propuestas de participación ciudadana; fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal; y difusión de los resultados de quejas denuncias, peticiones, etc.

La composición relativa de los mismos dentro de la variable se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 24 – Composición del valor de la variable posibilidad de control social

	3. Posibilidad de Control social	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	3.2 Participación en convocatorias de control social	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.
Municipios	3	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Prom Muni 1ra.	0,581	0,106	0,092	0,108	0,178	0,097
Prom Total	0,550	0,084	0,075	0,112	0,172	0,108

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Se puede observar que la variable obtiene un puntaje de 0,581 sobre 1. El valor máximo que podrían haber alcanzado los indicadores es el de 0,2, sin embargo solo el indicador 3.4 – fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal - ha alcanzado una puntuación alta, dado que la mayoría de los municipios de primera categoría considera que brindan posibilidades de oír a los ciudadanos y sus demandas a través de oficinas de atención al público u otros medios (páginas web, facebook, atención al contribuyente, etc.). Como contra partida de este indicador de alta valoración, se encuentran justamente la difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc. – indicador 3.5 – y la participación en convocatorias de control social – indicador 3.2, que dan la pauta de que si bien puede que sean accesibles los accesos a la presentación de solicitudes a la gestión municipal, aún no hay acciones tendientes a la

transmisión o publicación de los resultados alcanzados. Los indicadores 3.1 y 3.3 – vinculados con la participación ciudadana, sus demandas y atenciones – son incipientes en estos municipios. Si bien, varios municipios de primera categoría han incluido en sus cartas Orgánicas la utilización del presupuesto participativo, por ejemplo, solo la municipalidad de Posadas, ha concretado la iniciativa, por primera vez en el año 2016, como prueba piloto.

En cuanto a la variable 6 – existencia de sistemas de control interno – la misma se mide a través de los siguientes indicadores: existencia de un órgano o procedimiento de control interno; sugerencias del control interno atendidas por la administración; e interacción del control interno con el control externo.

El cuadro con la composición de la variable se presenta a continuación:

Tabla 25 – Composición del valor de la variable existencia de sistemas de control interno

	6. Existencia de sistemas de control interno	6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno	6.2 Sugerencias del control interno atendidas por la administración	6.3 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo
Municipios	6	6,1	6,2	6,3
Prom Muni 1ra.	0,644	0,178	0,278	0,189
Prom Total	0,729	0,210	0,303	0,216

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Dentro de esta variable los indicadores 6.1 y 6.3 podría haber alcanzado un puntaje de 0,30, y el indicador 6.2 podría haber alcanzado en su óptimo 0,40 puntos. Todos se hallan en un valor medio, pero sin embargo inferior al promedio general. Ello es así dado la mayor magnitud de las estructuras administrativas, puesto que al ser más complejas, el control interno abarca menos, o más actividades podrían quedar fuera de su ámbito.

Por su parte, las restantes variables, las 1, 7, 8 y 9 – utilización adecuada de canales de comunicación; presentación de rendiciones de cuentas claras y en término; equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes; y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos – alcanzan valores superiores a 0,7 cada uno.

La variable 1 – utilización adecuada de canales de comunicación está compuesta de los siguientes indicadores: 1.1 participación en medios de comunicación para la difusión de las políticas públicas; 1.2 empleados y funcionarios que conocen las actividades del municipio; y 1.3 público en general que conoce las funciones y acciones del municipio. Estos indicadores pueden alcanzar hasta 0,40 puntos – los indicadores 1.1 y 1.3 – y hasta 0,30 puntos el 1.2.

Así, la composición de los valores de la variable son los siguientes:

Tabla 26 – composición de la variable utilización adecuada de canales de comunicación

	1. Canales de comunicación	1.1 Particip. en medios de com. para difusión de políticas públicas	1.2 Empl. y func. que conocen las actividades del municipio	1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio
Municipios	1	1,1	1,2	1,3
Prom Muni 1ra.	0,731	0,342	0,164	0,225
Prom Total	0,692	0,285	0,168	0,238

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

El indicador más destacado es el de participación en medios de comunicación para la difusión de las políticas públicas. Ello es así porque los municipios de primera categoría suelen dar mucha relevancia a la difusión de sus actividades a través de los medios, y de diversas maneras. Muchos municipios poseen sus propias radios, o sus propios programas radiales y/o televisivos. Además se utilizan también otros instrumentos de comunicación, como las páginas web, los boletines informativos, entrevistas, declaraciones, reportajes y artículos de opinión.

Por ejemplo, la municipalidad de Campo Viera busca abarcar ampliamente los medios existentes en la localidad, utilizando la difusión radial - en la localidad existen tres radios de frecuencia modulada (la 104.1 FM activa - 101.7 FM aliento de vida - 94.3 FM capital) en las que todos los días hábiles de 12:00 a 12:30 se emite un compacto de información de las acciones de gobierno municipal; por otra parte, la municipalidad posee un sitio web, el cual es

actualizado permanentemente, con datos de utilidad y de información para contribuyentes y público en general; y además en publicidad escrita, la municipalidad imprime y distribuye, trimestral o semestralmente, en forma gratuita, una gacetilla de prensa de 10 páginas con información variada de actividades de la administración.

La municipalidad de Posadas posee micros de novedades de la ciudad que distribuye en su propia radio, o en radios de terceros, posee su página web, Facebook, correo electrónico, entre otros.

Los indicadores 1.2 y 1.3 alcanzan solo rendimientos medios, dado que en el caso del primero – empleados y funcionarios que conocen en general las actividades del municipio – sucede muchas veces que la dimensión de la municipalidad es tal que los agentes desconocen las acciones que se desarrollan en las otras áreas (fallas de la comunicación interna), y en el caso del segundo – público en general que conoce las funciones y acciones del municipio – ocurre que las funciones del municipio no son claras para la población en general. Hace un tiempo atrás, el municipio tenía las funciones básicas o tradicionales denominadas ABL (alumbrado barrido y limpieza), pero con la descentralización y la bajada de programas a ser desarrollados por los municipios, estos han pasado a desarrollar múltiples tareas, generando confusión sobre los diferentes roles de los distintos órdenes del estado (nacional, provincial y municipal), siendo los entes municipales los perjudicados con este desconcierto, ya que para un ciudadano común, con poco conocimiento de las funciones municipales, casi todas las falencias que percibe pasan a ser responsabilidad del municipio.

En relación a la variable 7 – presentación de rendiciones de cuentas claras y en término – los indicadores que la componen son: 7.1 presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término correspondiente; 7.2 difusión del cumplimiento de los plazos de las rendiciones de cuentas; y 7.3 difusión del resultado del estudio de las cuentas; contando el indicado 7.1 con

una valoración máxima de 0.4, mientras que los indicadores 7.2 y 7.3 poseen una valoración máxima de 0.3.

La composición de la variable es la siguiente:

Tabla 27 – Composición de la variable presentación de rendiciones de cuentas claras y en término

	7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
Municipios	7	7,1	7,2	7,3
Prom Muni 1ra.	0,733	0,372	0,181	0,181
Prom Total	0,614	0,305	0,152	0,157

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

El indicador que empuja la variable a una alta puntuación es el 7.1 – presentación de rendiciones de cuentas completas y en término -. Ello es así, puesto que el control que se realiza en los municipios de primera categoría es un control externo de modalidad in situ, es decir que el contador fiscal a cargo de estudio de la cuenta, y los revisores y supervisores a su cargo, se trasladan al municipio y realizan el control allí, atendiendo a la complejidad y volumen de las documentales. Por este motivo, en general las rendiciones de cuentas de esta categoría de municipio se hallan siempre en término y completa.

Sin embargo se observan bajas puntuaciones en los indicadores 7.2 y 7.3 - difusión del cumplimiento de los plazos de las rendiciones de cuentas y del resultado de sus estudio por parte del Tribunal de Cuentas – indicadores que podrían ser mejorados en pos de aumentar la transparencia de las administraciones.

La variable 8 – equilibrado y efectivo cumplimiento de la división de poderes – fue medida en función de los siguientes indicadores: presencia y compromiso de control por parte del Honorable Concejo Deliberante (HCD); difusión general de órdenes del día a tratarse en las reuniones del HCD; independencia económica financiera del HCD. Y la variable 9 –

funcionarios y agentes con vocación de servicio – se valoró en función de la percepción de la transparencia de las acciones de los funcionarios y agentes.

En el cuadro expuesto a continuación se observa la composición de las mismas

Tabla 28 – Composición de las variables equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes, y funcionarios y agentes con vocación de servicio

	8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD	8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	8.3 Independencia económica financiera del HCD	9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	9.1 Transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes
Municipios	8	8,1	8,2	8,3	9	9,1
Prom Muni 1ra.	0,728	0,328	0,211	0,189	0,711	0,711
Prom Total	0,636	0,337	0,158	0,142	0,837	0,837

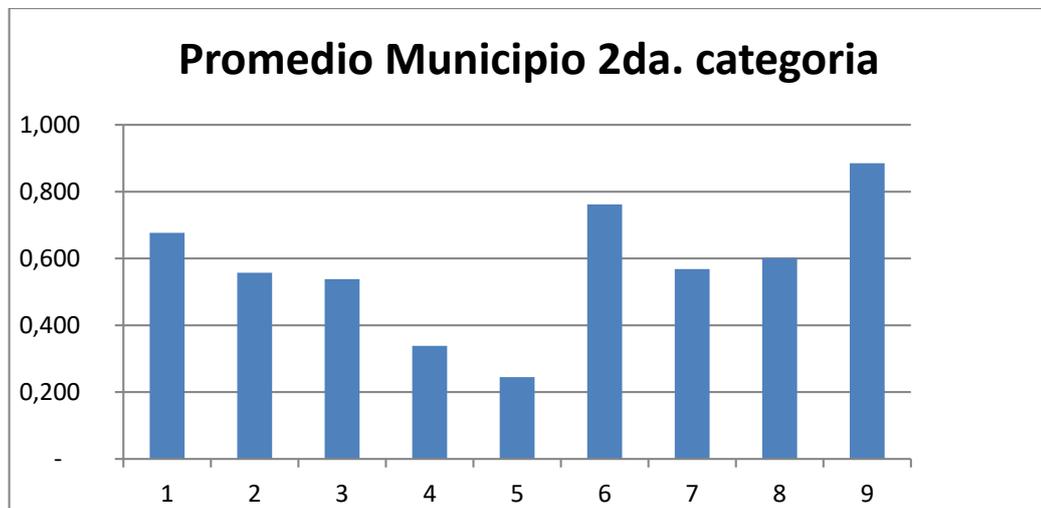
Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

En el caso del análisis del equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes se observa que en general que el HCD posee presencia y compromiso de control, dado que el indicador valuó 0,328 de 0,4 total que podría haber valuado. En relación a la independencia del HCD y la difusión de las órdenes del día a tratarse en sus sesiones, el indicador mostró rendimientos medios. Finalmente, en relación a la percepción de los actores sobre la transparencia en las acciones de los funcionarios públicos la variable obtiene un valor alto, que si bien puede ser mejorado alcanzó 0,7 puntos de 1.

Análisis de las variables de transparencia en los municipios de segunda categoría

En los municipios de segunda categoría el análisis de las variables presenta los siguientes valores:

Ilustración 10 – Comportamiento de las variables de transparencia en los municipios de segunda categoría



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 19.

A diferencia de lo que ocurría en los municipios de primera categoría, donde la variable 4 – generación de confianza y respeto por parte de la ciudadanía – era la que presentaba el valor promedio más bajo de entre las variables, en los municipios de segunda categoría el menor valor es el de la variable 5 – clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios –. Ello es así puesto que el indicador de esta variable es el de la existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad donde se determinen las responsabilidades de los agentes y funcionarios. En las municipalidades de segunda categoría generalmente no se cuenta con estas herramientas de administración, con lo cual el indicador puntuó bajo. Pero además, ocurre mucho que en los pequeños municipios la división de tareas es difusa y todos realizan lo que sea necesario, y de todo un poco.

Este tipo de organización administrativa presenta varias desventajas, como ser la falta de claridad en las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos, la dificultad para la imputación de las consecuencias de incumplimientos o falencias, dificultades para la realización de control.

También la variable 4 – de confianza y respeto de la ciudadanía – ha alcanzado un valor bajo. Sin embargo, ello fue motivado a que el indicador evaluó la realización de encuestas de opinión realizadas en sede municipal o en la de la realización de los programas. En función de este indicador, la puntuación fue baja. Sin embargo, en los municipios de segunda categoría la gestión se encuentra muy cerca de la población y constantemente se conoce la opinión de los ciudadanos. Por lo que podría considerarse que de haber en la variable otros indicadores la misma podría haber tenido otra valuación.

Continúan en orden de prelación a estas, en valores de variables que pueden y deber ser mejorados, las variables 2, 3, 7 y 8 – difusión de procesos, funciones y acciones; posibilidad de control social; y presentación de rendiciones de cuentas claras y en término –.

En el siguiente cuadro se observa la composición de la variable 2, comparada con los valores promedio generales y con los de los municipios de primera categoría.

Tabla 29 – Composición del valor de la variable difusión de procesos, de las funciones y acciones de los municipios de segunda categoría

	2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio	2.1 Result.y procesos de contrat. claros y con acceso a la inform. en gral.	2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.	2.6 Difus. de los programas soc., su costo y sus beneficiarios	2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	2.8 Difus. de los trámites para la obtención de ss. municipales
Municipios	2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
Prom Muni 2da.	0,557	0,082	0,054	0,053	0,050	0,080	0,084	0,055	0,099
Prom Muni 1ra.	0,591	0,077	0,049	0,078	0,066	0,077	0,082	0,066	0,096
Prom Total	0,567	0,081	0,053	0,060	0,054	0,079	0,084	0,058	0,098

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Dentro de la variable 2 – difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio – se observan en general que los valores de los indicadores son más altos que en los municipios de primera categoría, ello es así dado que en estos municipios, al ser pequeños, la información es conocida y difundida por canales informales y sin mucho esfuerzo. Obtienen menor valor que en los municipios de primera categoría, los indicadores de difusión de la recaudación y gastos,

conocimiento general de gastos de recaudación y sobre deuda pública. En el caso de estos dos últimos, los mismos son datos pocos relevantes en estos municipios, dado que no existe deuda de largo plazo, ni mayores costos en comunicación. Y en el caso de la difusión de la recaudación y erogaciones, señalaron los entrevistados que no existiría mayor demanda o interés de conocer esta información.

En el caso de la variable 3 – posibilidad de control social –, en esta categoría de municipio no se materializan aún, en general, mecanismos de participación formales, sin embargo se conocen las opiniones y solicitudes de la población de primera mano.

Las variables 7 y 8 – presentación de rendiciones de cuenta claras y en término, y equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes – han obtenido valuaciones menores a las de los municipios de primera categoría. Ello es así, porque estos municipios poseen una menor infraestructura administrativa, dificultando ello las tareas de esta índole, lo que genera retrasos en las presentaciones de las rendiciones y un gran número de falencias en las mismas, falta de conocimiento de ambos departamentos (ejecutivo y deliberativo) sobre las complejidades administrativas y los potenciales usos o ventajas que presentan.

Se expone a continuación un cuadro comparativo de la composición de estas variables en los promedios generales, en los municipios de primera y segunda categoría.

Tabla 30 – Composición del valor de las variables presentación de rendiciones de cuentas claras y en término, y equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes de los municipios de segunda categoría, en comparación con los valores de los municipios de primera categoría y promedios generales

	7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD	8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	8.3 Independencia económica financiera del HCD
Municipios	7	7,1	7,2	7,3	8	8,1	8,2	8,3
Prom Muni 2da.	0,568	0,279	0,141	0,148	0,601	0,340	0,137	0,123
Prom Muni 1ra.	0,733	0,372	0,181	0,181	0,728	0,328	0,211	0,189
Prom Total	0,614	0,305	0,152	0,157	0,636	0,337	0,158	0,142

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Por su parte, las variables 1, 6 y 9 obtienen los valores más altos.

Las variables 1 y 9 – canales de comunicación, y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos – presentan altos puntajes puesto que, al ser los municipios pequeños, generalmente la información es de público conocimiento, todos saben sobre los logros y dificultades del ente y sus autoridades o agentes.

La variable 6 – sistemas de control interno – también presenta una alta valoración, dado que la figura del contador municipal en estos municipios suele ser una de las más altas en calificación técnica en cuanto a los requerimientos del control externo, con lo cual, se presta especial atención a sus sugerencias.

Análisis de indicadores en los municipios de primera y segunda categoría

Analizando específicamente los indicadores en los municipios de primera y segunda categoría de la Provincia de Misiones, se elaboró cuadros resúmenes de sus datos y los gráficos de torta correspondientes, para obtener un panorama general de las respuestas a cada una de las preguntas.

Se presenta a continuación el cuadro de los indicadores de las variables 1 y 2.

Tabla 31 – Indicadores de las variables 1 y 2 de municipios de primera y segunda

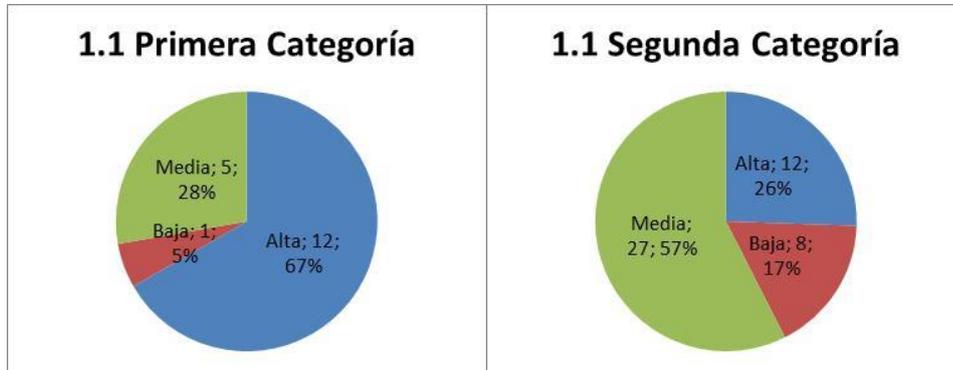
Variable	A	B	M	Total
1. Canales de comunicación				
1.1 Particip.en medios de com. para difusión de políticas públicas	24	9	32	65
1.1 Segunda Categoría	12	8	27	
1.1 Primera Categoría	12	1	5	
1.2 Empl. y func. que conocen las actividades del municipio	28	2	35	65
1.2 Segunda Categoría	23	2	22	
1.2 Primera Categoría	5	0	13	
1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio	11	16	38	65
1.3 Segunda Categoría	10	12	25	
1.3 Primera Categoría	1	4	13	
2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio				
2.1 Result.y procesos de contrat. claros y con acceso a la inform. en gral.	28	16	21	65
2.1 Segunda Categoría	21	11	15	
2.1 Primera Categoría	7	5	6	
2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	8	33	24	65
2.2 Segunda Categoría	7	24	16	
2.2 Primera Categoría	1	9	8	
2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	13	28	24	65
2.3 Segunda Categoría	7	26	14	
2.3 Primera Categoría	6	2	10	
2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	11	36	18	65
2.4 Segunda Categoría	7	31	9	
2.4 Primera Categoría	4	5	9	
2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.	25	13	27	65
2.5 Segunda Categoría	19	10	18	
2.5 Primera Categoría	6	3	9	
2.6 Difus. de los programas soc., su costo y sus beneficiarios	30	14	21	65
2.6 Segunda Categoría	22	10	15	
2.6 Primera Categoría	8	4	6	
2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	13	32	20	65
2.7 Segunda Categoría	8	25	14	
2.7 Primera Categoría	5	7	6	
2.8 Difus. de los trámites para la obtención de ss. municipales	41	6	18	65
2.8 Segunda Categoría	31	6	10	
2.8 Primera Categoría	10	0	8	

categoría

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Tal como se explicara anteriormente, a cada pregunta se podía responder entre las opciones alta, baja o media. A continuación se analiza cada indicador, comparativamente entre municipios de primera y segunda categoría, en función de sus gráficos de torta.

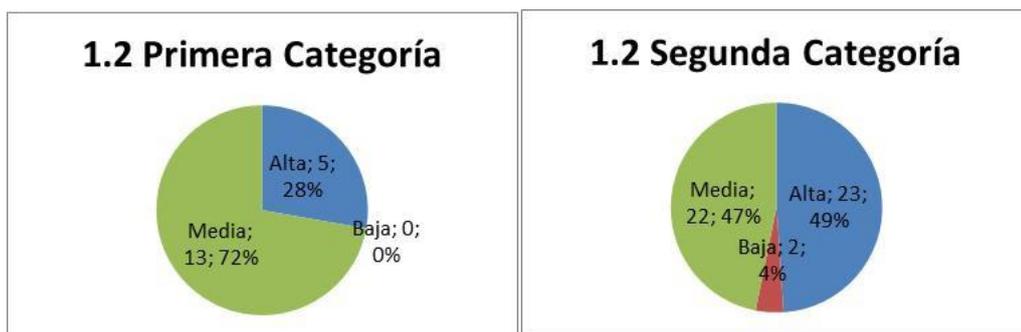
Ilustración 11 – Grado de participación del municipio en los medios de comunicación para la difusión de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

Puede observarse que mientras que en los municipios de primera categoría se ha manifestado que el grado de participación en los medios de comunicación es alto (67% de los encuestados), siendo solo un 5% quien manifestó que la participación era baja, en los municipios de segunda categoría la baja participación tiene un porcentaje mayor, ascendiendo a un 17% de los encuestados, mientras que la alta participación se corresponde solo al 26%.

Ilustración 12 – Empleados y funcionarios municipales que conocen en general todas las actividades de los municipios

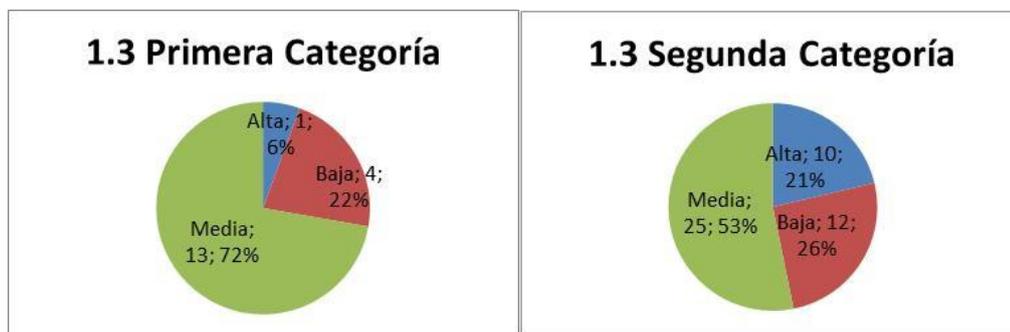


Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

En los municipios de primera categoría es menor la cantidad de respuestas altas (28%), mientras que el 72% optó por la respuesta media y nadie por la respuesta baja. En los

municipios de segunda categoría es mayor el conocimiento general de empleados y funcionarios de las actividades del municipio (49%)

Ilustración 13 – Público en general que conocen las funciones y acciones de los municipios

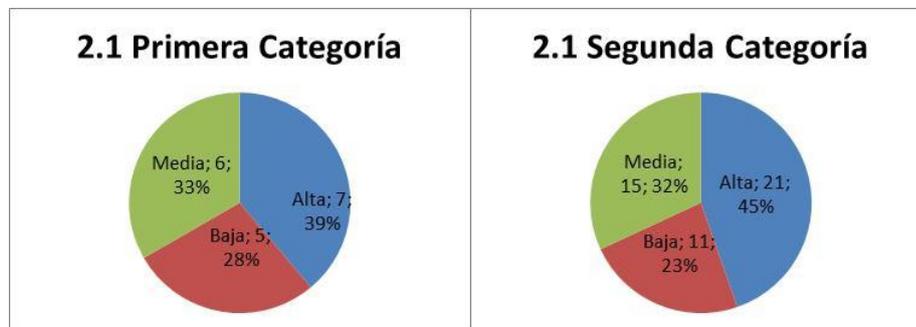


Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

A la pregunta de si el público en general conocía todas las acciones y funciones del municipio, la respuesta alta en los municipios de primera categoría fue muy reducida. Solo el 6% manifestó que este conocimiento era alto, mientras en los municipios de segunda categoría, fueron el 21%.

En los indicadores de la variable difusión de los procesos, de las funciones y acciones del municipio se observan los siguientes datos:

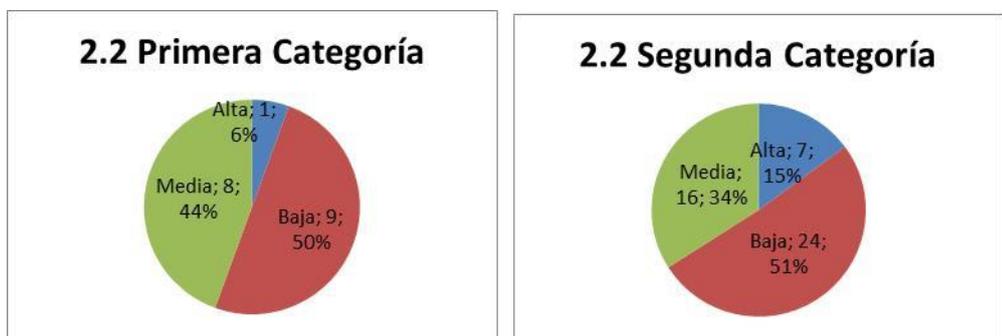
Ilustración 14 – Resultados y procesos de contratación claros y con acceso a la información para el público en general



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

La respuesta ante la pregunta de este indicador fue similar en los municipios de primera y segunda categoría, alcanzando los de segunda categoría una leve diferencia en más en relación a los de primera categoría. Mientras que en los municipios más pequeños un 45% respondió que los resultados y procesos de contratación eran claros y de público conocimiento, solo un 39% respondió en este sentido en los municipios de primera categoría.

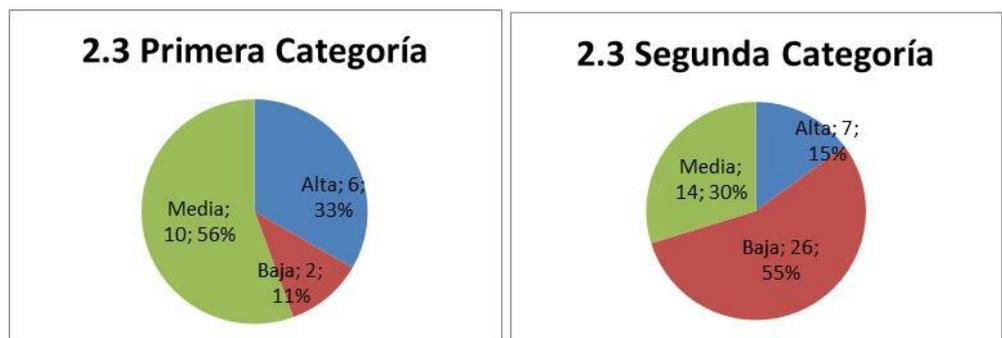
Ilustración 15 – Conocimiento de la población en general sobre los proveedores de la municipalidad, sus contratos y sus montos



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

Ambas categorías de municipios coincidieron en que eran bajos los conocimientos de la población en relación a los proveedores, sus contratos y sus montos, alcanzado un 50% las respuestas en este sentido. Sin embargo, en los municipios de segunda categoría se manifestó que se conocen en el pueblo en general quienes son proveedores del municipio, pero no los montos que se manejan. Ello es también debido a que no hay mayor interés en conocer o difundir esta información.

Ilustración 16 – Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

Este indicador evalúa la difusión que se realiza de la gestión presupuestaria, si la población conoce sobre la evolución de la recaudación y la ejecución del gasto y la ordenanza presupuestaria. En los municipios de segunda categoría la respuesta más recurrente fue la baja (55%), mientras que en los de primera categoría la respuesta más relevante fue la media (56%), seguida de la alta (33%). Ello responde a lo ya manifestado para otros indicadores, de que en los pequeños municipios no existe mayor interés en este tipo de información, mientras que en los mayores, las demandas de los ciudadanos son más exigentes.

Ilustración 17 – Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

En los municipios de segunda categoría la mayoría de las respuestas fue hacia la opción baja, pero en realidad ocurre que en general es este tipo de municipios no hay deuda pública de largo plazo, ni siquiera deuda flotante de tesorería. En los municipios de primera categoría la respuesta más relevante fue media (50%).

Ilustración 18 – Puesta en conocimiento de las obras de infraestructura, su costo, ejecutor, y evolución



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

En general la difusión de la obra pública es de las más realizadas. Ambas categorías de municipios indican respuestas altas en interesantes proporciones (33% en municipios de primera categoría y 41% en los de segunda).

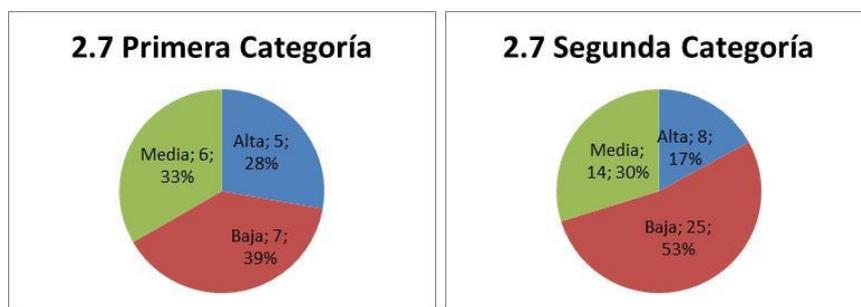
Ilustración 19 – Difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

La difusión de los programas sociales alcanza asimismo altos porcentajes en ambos municipios, sobre todo en cuanto a la existencia de los mismos, no así tanto el costo al que ascienden en total y el listado de sus beneficiarios, alegando los encuestados que no hay interés de conocer estos datos.

Ilustración 20 – Conocimiento general en gastos de comunicación (medios radiales, publicidad, etc.)



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

En ambas categorías de municipios la respuesta a esta pregunta fue baja en mayor proporción, alcanzando un 39% en los municipios de primera categoría y un 53% en los de segunda. Sin

embargo, debe tenerse presente que en los municipios de primera categoría la participación en los medios de comunicación era ampliamente mayor en que los de segunda, habiendo respondido que era alta el 67% de los encuestados, mientras que en los de segunda solo obtuvo esta respuesta un 12%. Relacionando los indicadores obtenemos en este caso un dato que debería ser expuesto en pos de mayor transparencia en la gestión sobre todo en los municipios de primera categoría.

Ilustración 21 – Debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 29.

En ambas categorías de municipios se considera que es alta la debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales, siendo este dato relevante para la transparencia, dado que la falta de conocimiento de que trámites son los que se deben seguir en cada caso da lugar a corrupción, a manejos discrecionales de la información, etc.

El comportamiento de los indicadores de la variable posibilidades de control social se observa en el cuadro expuesto a continuación:

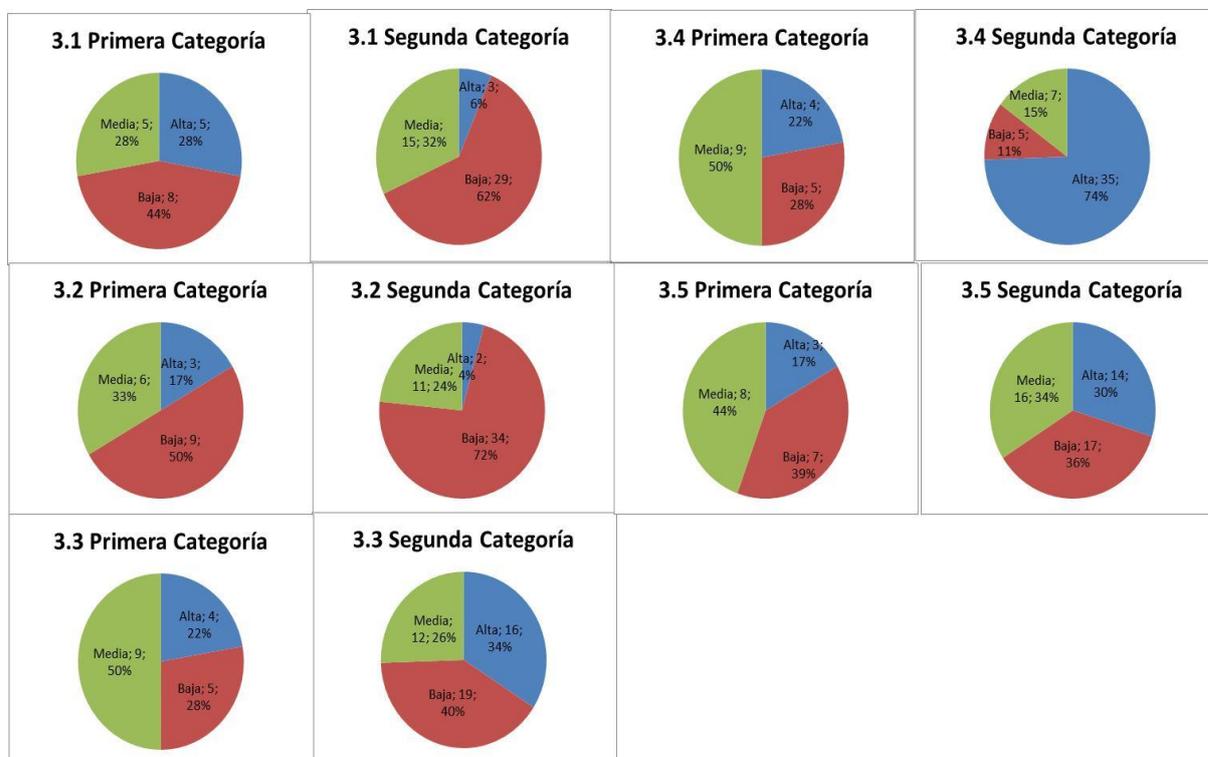
Tabla 32 – Indicadores de posibilidades de control social

	Alta	Baja	Media	Total
3. Posibilidad de Control social				
3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	8	37	20	65
3.1 Segunda Categoría	3	29	15	
3.1 Primera Categoría	5	8	5	
3.2 Participación en convocatorias de control social	5	43	17	65
3.2 Segunda Categoría	2	34	11	
3.2 Primera Categoría	3	9	6	
3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	20	24	21	65
3.3 Segunda Categoría	16	19	12	
3.3 Primera Categoría	4	5	9	
3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal	49	5	11	65
3.4 Segunda Categoría	35	5	7	
3.4 Primera Categoría	14	0	4	
3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.	17	24	24	65
3.5 Segunda Categoría	14	17	16	
3.5 Primera Categoría	3	7	8	

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

En función del precitado cuadro se presenta la siguiente representación gráfica

Ilustración 22 – Indicadores de posibilidades de control social



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 30.

En el caso del indicador 3.1 que señala la apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión se observa que en ambos municipios este tipo de iniciativa es aun novedosa y reciente. En ambas categorías de municipios la mayor respuesta a este indicador fue baja, pero en los de primera categoría el valor fue el de 44% mientras que en los de segunda categoría fue el 66%.

Debe mencionarse en relación a los mecanismos de participación, que algunos municipios de primera categoría en sus Cartas Orgánicas han incorporado el presupuesto participativo (casos de los municipios de Apóstoles, Leandro N. Alem, Posadas, Puerto Rico, Aristóbulo del Valle y Oberá), pero de todos ellos, solo la municipalidad de Posadas ha concretado su implementación, llevando adelante por primera vez una experiencia piloto en el año 2016, que se reiteró en el 2017.

En el indicado 3.2 – participación en convocatorias de control social – se observa nuevamente en ambas categorías de municipios la respuesta baja con mayor predominancia. Pero mientras que en los municipios de primera categoría la respuesta baja alcanzó un 50%, en los de segunda categoría alcanzó un 72%. Ante la consulta manifestaron los encuestados que no se manifiestan aún en las comunidades inquietudes en relación al tema en cuestión, la población no conoce este concepto, que es muy novedoso.

En el indicador 3.3 – respuestas y soluciones a propuestas de participación ciudadana – se observa una situación particular en los municipios de segunda categoría, dado que si bien cuando se consultó sobre la participación ciudadana la respuesta fue baja, en el caso de este indicador la respuesta de predominio fue alta en un 40%. Ello es así dado que si bien no existen mecanismos formales de participación, al ser los municipios en cuestión pequeños pueblos, con menos de 10.000 habitantes, el acceso de los ciudadanos a las autoridades municipales es sencillo y generalmente se derivan a estas todo tipo de demandas y necesidades de la población, teniendo los funcionarios municipales, y sobre todo el

intendente, un rol protagónico en la atención de sus requerimientos de todo tipo. Por ello también el indicado 3.4 – fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal – señala altos valores en estos municipios, alcanzando un 74%. En el caso de los municipios de primera categoría en ambos indicadores la respuesta predominante fue la media, alcanzado un 50%. El indicador 3.5 – difusión de los resultados de quejas, denuncias, reclamos, etc. – en ambos municipios la respuesta de mayor predominancia fue la media, alcanzando en los de primera categoría el 44% y en los de segunda categoría el 34%. Este indicador podría ser mejorado en pos de la transparencia, sobre todo en los municipios de segunda categoría que presenta alta respuesta a los indicadores 3.3 y 3.4.

Por su parte, las variables 4 y 5 – confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios – fueron medidas con los siguientes indicadores:

4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas;

5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad.

El comportamiento de los indicadores de estas variables se observa en el siguiente cuadro:

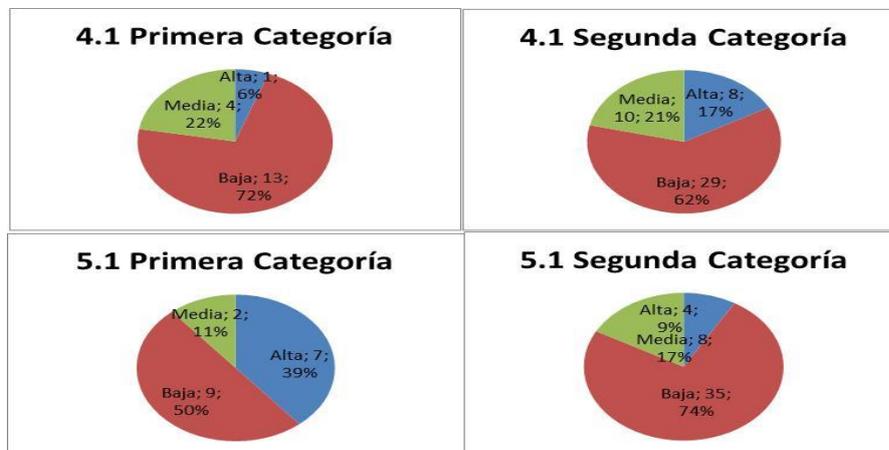
Tabla 33 – Indicadores de las variables confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos

4. Confianza y respeto de la ciudadanía	Alta	Baja	Media	Total
4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas	9	42	14	65
4.1 Segunda Categoría	8	29	10	
4.1 Primera Categoría	1	13	4	
5. Clara definición de responsabilidades de agentes y funcionarios				
5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad	11	44	10	65
5.1 Segunda Categoría	4	35	8	
5.1 Primera Categoría	7	9	2	

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Se presenta a continuación su representación gráfica:

Ilustración 23 – Indicadores de las variables confianza y respeto de la ciudadanía y clara definición de responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 31.

Puede observarse en el comportamiento de los indicadores 4.1 y 5.1 - encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas, y existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad – que en ambas categorías de municipios la respuesta predominante fue la baja, alcanzando en los de primera categoría el 72% y el 50% para 4.1 y 5.1, y en los de segunda categoría el 62% y el 74% respectivamente. Ello señala que, en ambos casos, hay en las variables mucho que mejorar, pudiendo trabajarse en estos indicadores para alcanzar mayores niveles de transparencia. Conocer las opiniones de los ciudadanos en general, en la sede municipal o en la sede de ejecución de los programas brindaría a los ciudadanos la posibilidad de poder expresarse e indicar su conformidad o disconformidad ante diferentes cuestiones, permitiendo también a las administraciones acceder a la percepción de los pobladores y brindar respuestas, lo que facilitando que se incremente en los primeros la confianza y el respeto por la gestión. Por otra parte la existencia y cumplimiento en las municipalidades de un manual de misión y función permitiría mayor transparencia al dejar claro para propios y ajenos la definición de responsabilidades de cada uno de los agentes y funcionarios.

En la variable 6 se analiza el control interno, que se mide con los siguientes indicadores: 6.1 existencia de un órgano o procedimiento de control interno; 6.2 sugerencias de control interno atendidas por la administración; y 6.3 interacción entre los encargados del control interno y el control externo.

Puede observarse su comportamiento en el siguiente cuadro:

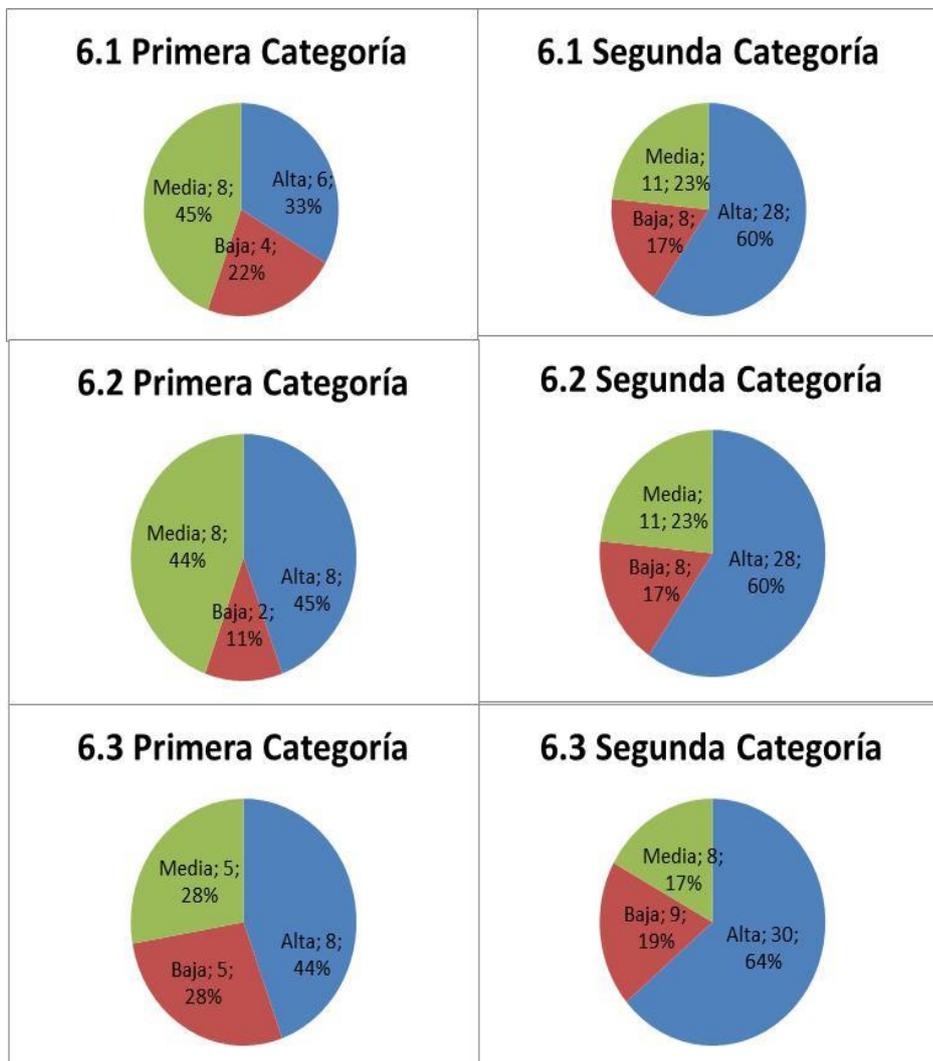
Tabla 34 – Indicadores de la existencia de sistemas de control interno

6. Existencia de sistemas de control interno	Alta	Baja	Media	Total
6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno	34	12	19	65
6.1 Segunda Categoría	28	8	11	
6.1 Primera Categoría	6	4	8	
6.2 Sugerencias del control interno atendidas por la administración	39	11	15	65
6.2 Segunda Categoría	31	9	7	
6.2 Primera Categoría	8	2	8	
6.3 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo	38	14	13	65
6.3 Segunda Categoría	30	9	8	
6.3 Primera Categoría	8	5	5	

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Gráficamente se observa:

Ilustración 24 – Indicadores de sistemas de control interno



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 32.

Los indicadores de esta variable muestran en ambas categorías de municipios la respuesta alta prevaleciendo sobre las demás en todos los indicadores. Ello es así dado que la figura del Contador Municipal es de gran relevancia en las municipalidades, presentado un rol protagónico, de gran influencia en las acciones de la administración y en general con vinculación constante con el control externo.

Existe por tanto también vinculación con la variable 7 – presentación de rendiciones de cuentas claras y en el término correspondiente-.

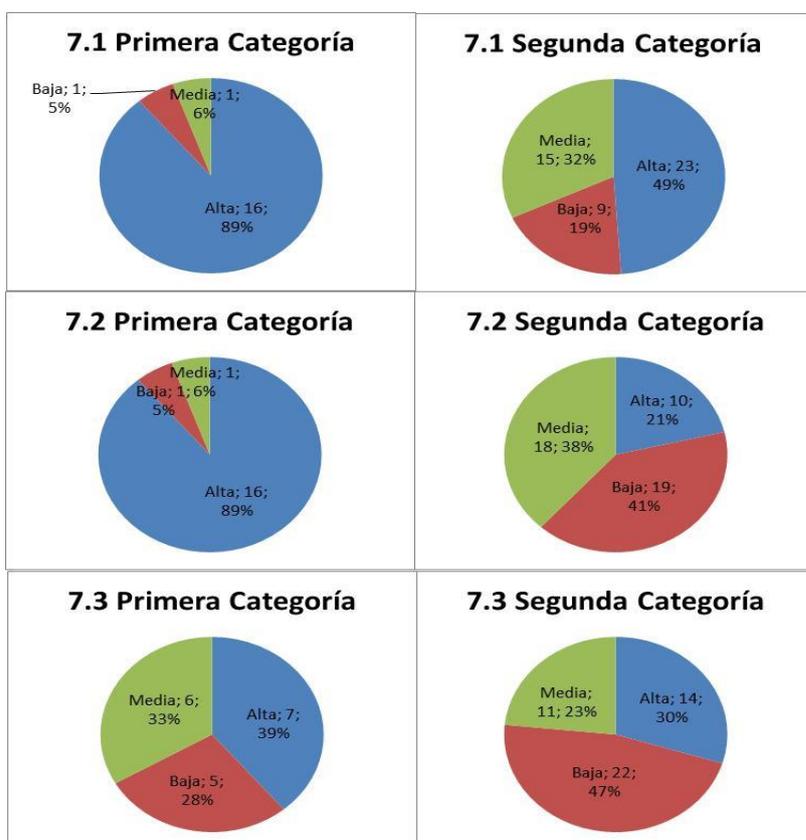
Tabla 35 – Indicadores de presentación de rendiciones de cuentas claras y en término

7. Presentación de rediciones de cuentas claras y en término	Alta	Baja	Media	0
7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término	39	10	16	65
7.1 Segunda Categoría	23	9	15	
7.1 Primera Categoría	16	1	1	
7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	17	24	24	65
7.2 Segunda Categoría	10	19	18	
7.2 Primera Categoría	7	5	6	
7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	21	27	17	65
7.3 Segunda Categoría	14	22	11	
7.3 Primera Categoría	7	5	6	

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas.

Gráficamente se observa:

Ilustración 25 – Indicadores de presentación de rendiciones de cuentas claras y en término



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 33.

Se observa en la tabla expuesta y en los gráficos cómo los municipios de primera categoría presentan predominancia de la respuesta alta en todos los indicadores. Ello es así dado que los controles que realiza el Tribunal de Cuentas, órgano de control externo de las municipalidades en la Provincia de Misiones, realiza en estos municipios control in situ, es decir que los contadores fiscales se instalan en los municipios y realizan allí los controles de la rendición de cuentas con motivo del gran volumen que alcanzan las documentaciones. Se observan asimismo respuestas altas en difusión al público sobre presentación de las rendiciones y los resultados de las mismas. En los municipios de segunda categoría sin embargo, hay un cumplimiento de la presentación de las rendiciones de cuentas alta solo en el 50% de los encuestados, y los indicadores 7.2 y 7.3 de difusión de las presentaciones en término y de sus resultados son bajas en predominancia.

Finalmente, los indicadores de las variables 8 y 9 se observan en el siguiente cuadro:

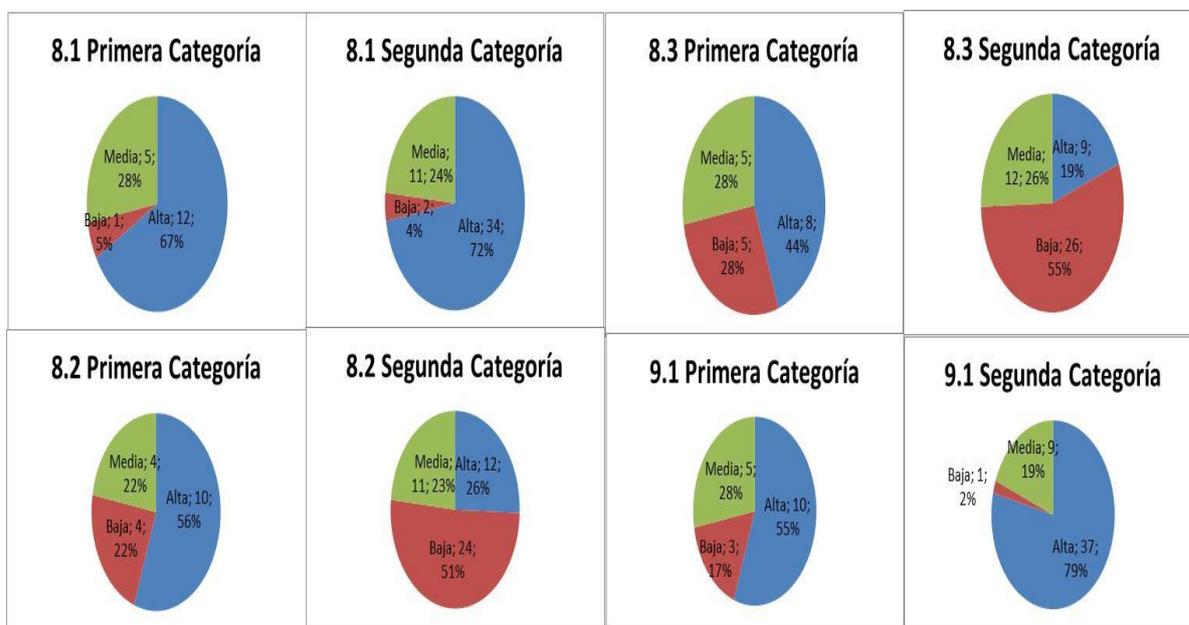
Tabla 36 – Indicadores de equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos

8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	Alta	Baja	Media	Total
8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD	46	3	16	65
8.1 Segunda Categoría	34	2	11	
8.1 Primera Categoría	12	1	5	
8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	22	28	15	65
8.2 Segunda Categoría	12	24	11	
8.2 Primera Categoría	10	4	4	
8.3 Independencia económico financiera del HCD	17	31	17	65
8.3 Segunda Categoría	9	26	12	
8.3 Primera Categoría	8	5	5	
9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	Alta	Baja	Media	Total
9.1 Transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes	47	4	14	65
9.1 Segunda Categoría	37	1	9	
9.1 Primera Categoría	10	3	5	

Fuente: Elaboración propia según el procesamiento de las entrevistas realizadas. Anexo II

Gráficamente se observa:

Ilustración 26 – Indicadores de equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos



Fuente: elaboración propia en función de la Tabla 33.

En cuanto al equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes se observa tanto en los municipios e primera como de segunda categoría alta presencia y compromiso de control del concejo deliberante (HCD), alcanzando un 67% y un 72% respectivamente en el indicador 8.1. En los indicadores 8.2 y 8.3 – difusión general de las órdenes del día a tratarse en el HCD e independencia económica financiera del Departamento Deliberativo – el comportamiento es diferente en los municipios de primera y segunda, mientras en los de primera en ambos indicadores la respuesta predominante fue la alta, en los de segunda por el contrario fue la baja. Ello es así, dado que en los municipios de segunda categoría el HCD aún no posee un papel tan relevante en algunos aspectos.

En relación al indicador transparencia de los acciones de los funcionarios y agentes (9.1), en ambas categorías de municipios la respuesta fue alta, alcanzando en los de primera categoría el 55% y en los de segunda el 79%. Este dato es altamente conocido dado que aún en los

municipios de primera categoría, donde hay mayor número de habitantes, predomina la idiosincrasia de los pueblos pequeños, donde todo se conoce sobre determinadas personas.

CAPITULO 5 – ANALISIS SOBRE PRESUPUESTO, COMUNICACIÓN Y CONTROL

En presente capítulo se analizan la situación de los municipios de la Provincia de Misiones en relación a su presupuesto, si se cumple con las normas legales sobre su elaboración, ejecución y control y su utilización concreta, en relación a la gestión municipal; la comunicación municipal, qué se comunica, cómo se comunica y que se utiliza en materia de comunicación; y finalmente se releva el control que se realiza, tanto interna como externamente, y que puede ser mejorado en opinión de los responsables de realizarlo.

El presupuesto municipal en los municipios de la Provincia de Misiones

Aspectos legales contemplados

En materia presupuestaria, puede observarse que los 75 municipios, cumplen en general con la norma legal aplicable, Ley XV N° 5 – Ley Orgánica de Municipalidades – y la norma reglamentaria correspondiente, el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipalidades del Tribunal de Cuentas, en cuanto a la elaboración y presentación.

Efectivamente, el proyecto de presupuesto es elaborado por el Departamento Ejecutivo y elevado al Concejo Deliberante para su sanción como ordenanza antes del 31/12, en general sin tropiezos, respetando las estructuras preestablecidas por el Modelo N° 1 del Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración del TC.

Sin embargo, aun cuando se cumplen las reglas clásicas del presupuesto y su expresión contable (regla de la generalidad – o principio de la universalidad y de la unidad – la de la anualidad, la del equilibrio, de la precedencia, exactitud, especificación, publicidad, claridad y uniformidad), se observa en la realidad, que existen otros factores, ajenos al planteamiento de las anteriores, que no permiten que la relevancia de este instrumento se refleje en la realidad.

Ellos fueron relevados a través de un trabajo de campo efectuado a través del relevamiento de datos por diferentes medios, realizando encuestas y entrevistas a los Intendentes Municipales,

Concejales, Contadores Municipales y Asesores Jurídicos, considerando a estos como los principales actores de la gestión presupuestaria en los referidos municipios, de acuerdo a las funciones que les otorga la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades y sus aportes y presencias en la gestión municipal; analizando Ordenanzas Presupuestarias de los mismos, sus modificaciones y las posteriores ejecuciones, a partir de rendiciones de cuentas elevadas al Tribunal de Cuentas de la Provincia, durante un ejercicio financiero a efectos de realizar comparaciones horizontales; y analizando Presupuesto Municipales en su composición en cuanto a los recursos y gastos efectivamente recaudados y erogados a los efectos de comprender el origen de las fuentes de financiamiento y el destino de los egresos en diferentes municipios y diferente ejercicios económicos, de modo de obtener una visión amplia de las variables y contextos, y su influencia en los presupuestos municipales.¹⁸

Situación del presupuesto público en las etapas de planificación, administración y control de la gestión

En función del estudio anterior, se analizó si los presupuestos públicos en los municipios de la Provincia de Misiones son efectivamente utilizados como herramientas de planificación, administración y control, si se valora su potencialidad como instrumento en las diferentes etapas de la gestión, si se plasman en el presupuesto las decisiones y acciones de gobierno, y las políticas públicas y si se las evalúan a través del él.

En el siguiente cuadro se observa, la situación general y los problemas detectados en el presupuesto público, en las etapas de planificación, administración y control, de los municipios.

¹⁸ Paprocki L. (2010) Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina, P. 134

Tabla 37 – Situación de la utilización del presupuesto público en los municipios en las etapas de planificación, administración y control de la gestión

Etapa	Situación General
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - En general, tanto contadores municipales, como asesores jurídicos, Intendentes y Concejales no consideran que el Presupuesto Municipal sea utilizado en sus municipios como una herramienta concreta de planificación para el DEM o el HCD, no se reconoce ni se valora la potencialidad de este instrumento. - No es posible plasmar en las erogaciones del proyecto de Presupuesto las acciones de gobierno puesto que la limitación de los recursos no lo permite - No permite a través de su visualización obtener un panorama de las decisiones de gobierno para el periodo presupuestario - No puede vincularse al mismo con las políticas públicas en su etapa de planificación, ni puede observarse la formulación de la agenda de gobierno
Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Debido a la gran cantidad de reestructuraciones que se presentan, no actúa como un instrumento que determina y limita las erogaciones autorizadas por el órganos volitivo al órgano Ejecutivo - En su vinculación con las políticas públicas en la etapa de implementación y acciones, no se observa que sea utilizado como herramienta de administración permitiendo la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas.

	<ul style="list-style-type: none"> - Los presupuestos de inicio se incrementan durante su ejecución en altas proporciones.
Control	<ul style="list-style-type: none"> - Es utilizado como herramienta de control en forma parcial, solo desde el punto de vista del control legal, contable, numérico y documental, a posteriori - No se utiliza para controles previos o concomitantes - No se utiliza para el análisis de los efectos de la política y la evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la política, observándose la correlación de los resultados de las mismas con los de la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto, y la evolución económica de su desarrollo, permitiendo un control posterior sobre la presupuestación de las mismas y si se han ceñido a las erogaciones previstas, etc.

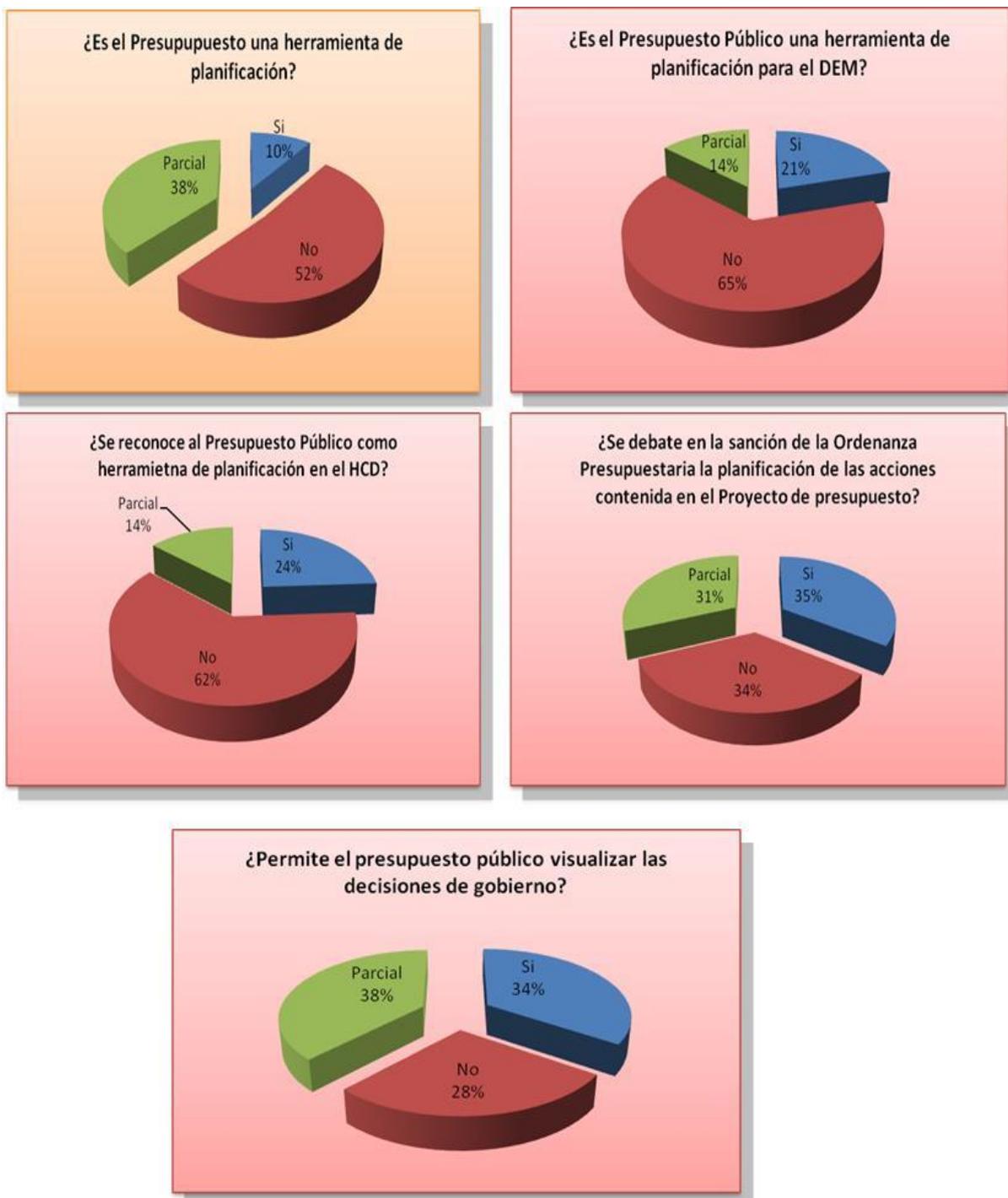
Fuente: Elaboración propia en base a estudio de campo realizado. Paprocki L. (2010)

Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina,

P. 125 a 166

Los gráficos más relevantes se exponen a continuación:

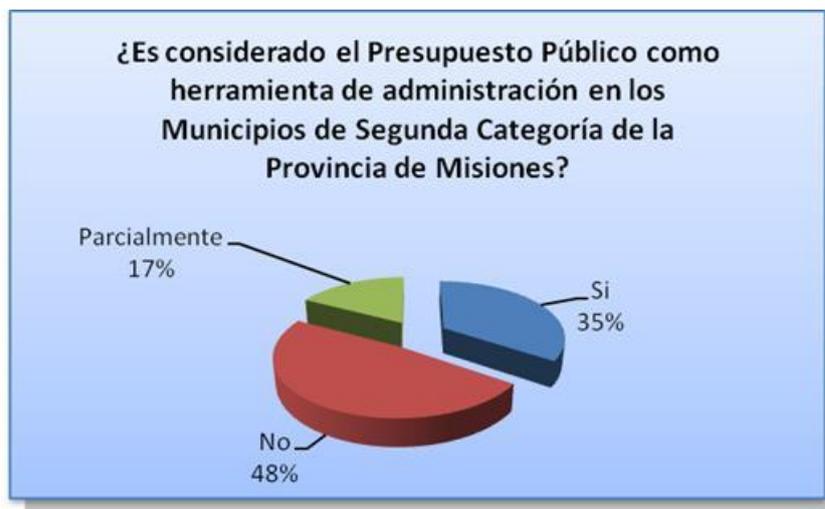
Ilustración 27 – Sobre el presupuesto público municipal como herramienta de planificación



Fuente: Paprocki L. (2010) Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda

Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM,
Posadas, Misiones, Argentina, P. 137 a 143

Ilustración 28 – Sobre la utilización del presupuesto como herramienta de administración



Fuente: Paprocki L. (2010) Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM,
Posadas, Misiones, Argentina, P. 146

Ilustración 29 – Sobre la utilización del presupuesto como herramienta de control



Fuente: Paprocki L. (2010) Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina, P. 146

En relación a las etapas del proceso presupuestario, entendiéndose a estas como las de elaboración del proyecto de presupuesto realizada por el Departamento ejecutivo y elevada al **Análisis del proceso presupuestario en los municipios de la Provincia de Misiones**

En relación a las etapas del proceso presupuestario, entendiéndose a estas como las de elaboración del proyecto de presupuesto realizada por el Departamento ejecutivo y elevada al Honorable Concejo Deliberante para su sanción como Ordenanza; la de la ejecución presupuestaria realizada por el Departamento Ejecutivo; y la del control presupuestario, que

se desarrolla por el órgano de control externo – el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones – y el Concejo Deliberante, se observan los siguientes datos de interés:

Tabla 38 – Datos relevantes del proceso presupuestario en los municipios de la Provincia de Misiones

Elaboración	Ejecución	Control
- Existe una predominante (y a veces exclusiva) participación del Contador Municipal en la elaboración del proyecto de presupuesto.	- Las ordenanzas presupuestarias son reestructuradas en numerosas ocasiones, de acuerdo a las necesidades;	- El HCD realiza un control a posteriori, más orientado al destino del gasto que a un control de la gestión;
- La estimación del cálculo de recursos y el presupuesto de gastos se realiza sobre todo por el método incrementalista.	- Las ordenanzas presupuestarias son incrementadas por incorporación de fondos externos	- El Tribunal de cuentas realiza un control de legalidad a posteriori, sobre las rendiciones de cuentas, verificando los aspectos formal, legal, contable, numérico y documental.
- Existe una alta dependencia de la coparticipación		

Fuente: Elaboración propia en base a estudio de campo realizado. Paprocki L. (2010)

Propuesta de optimización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina,

En relación a la ejecución presupuestaria, puede observarse como varían los valores de los presupuestos al inicio comparados a los presupuestos al cierre y los efectivamente ejecutados. Ello es así como consecuencia de la alta incidencia de las incorporaciones de Programas y Convenios durante el transcurso de los ejercicios.

A modo de ejemplo se observa el siguiente cuadro:

Tabla 39 – Presupuestos al inicio y al cierre de Municipios de la Provincia de Misiones.

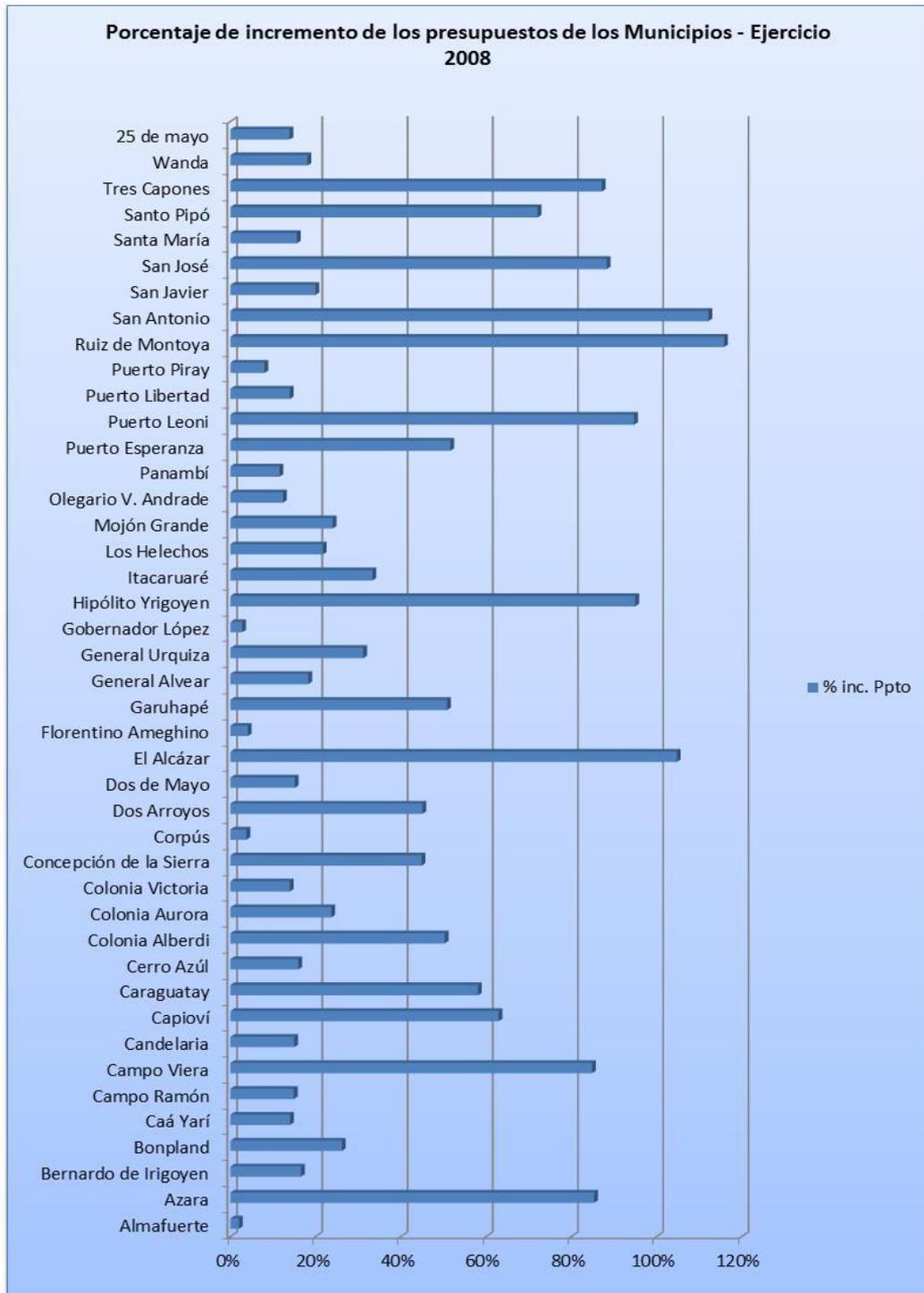
Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos)

		1	2	(2-1)	
	Municipio	Presup. Inicio	Presup. Cierre	Modificaciones	% inc. Ppto
1	Almafuerte	\$ 1.480.232,89	\$ 1.510.406,10	\$ 30.173,21	2%
2	Azara	\$ 1.543.300,00	\$ 2.860.726,68	\$ 1.317.426,68	85%
3	Bernardo de Irigoyen	\$ 2.800.000,00	\$ 3.263.267,00	\$ 463.267,00	17%
4	Bonpland	\$ 1.217.950,00	\$ 1.536.747,39	\$ 318.797,39	26%
5	Caá Yará	\$ 1.215.000,00	\$ 1.385.000,00	\$ 170.000,00	14%
6	Campo Ramón	\$ 2.800.000,00	\$ 3.217.953,50	\$ 417.953,50	15%
7	Campo Viera	\$ 3.440.800,00	\$ 6.362.100,00	\$ 2.921.300,00	85%
8	Candelaria	\$ 2.395.000,00	\$ 2.754.000,00	\$ 359.000,00	15%
9	Capioví	\$ 2.477.700,00	\$ 4.036.863,07	\$ 1.559.163,07	63%
10	Caraguatay	\$ 1.376.000,00	\$ 2.175.900,00	\$ 799.900,00	58%
11	Cerro Azul	\$ 3.979.000,00	\$ 4.613.739,88	\$ 634.739,88	16%
12	Colonia Alberdi	\$ 1.900.000,00	\$ 2.855.557,68	\$ 955.557,68	50%
13	Colonia Aurora	\$ 1.723.000,00	\$ 2.130.924,45	\$ 407.924,45	24%
14	Colonia Victoria	\$ 2.350.647,36	\$ 2.678.647,36	\$ 328.000,00	14%
15	Concepción de la Sierra	\$ 1.848.400,00	\$ 2.677.417,15	\$ 829.017,15	45%
16	Corpús	\$ 2.390.000,00	\$ 2.480.197,45	\$ 90.197,45	4%
17	Dos Arroyos	\$ 1.420.500,00	\$ 2.061.110,93	\$ 640.610,93	45%
18	Dos de Mayo	\$ 3.887.657,00	\$ 4.476.717,00	\$ 589.060,00	15%
19	El Alcázar	\$ 1.469.000,00	\$ 3.007.500,00	\$ 1.538.500,00	105%
20	Florentino Ameghino	\$ 1.459.180,66	\$ 1.519.180,66	\$ 60.000,00	4%
21	Garuhapé	\$ 2.175.450,00	\$ 3.282.576,97	\$ 1.107.126,97	51%
22	General Alvear	\$ 700.000,00	\$ 827.989,33	\$ 127.989,33	18%
23	General Urquiza	\$ 876.648,00	\$ 1.150.185,68	\$ 273.537,68	31%
24	Gobernador López	\$ 1.223.553,11	\$ 1.257.468,11	\$ 33.915,00	3%
25	Hipólito Yrigoyen	\$ 880.856,26	\$ 1.717.799,77	\$ 836.943,51	95%
26	Itacaruaré	\$ 1.125.000,00	\$ 1.500.412,37	\$ 375.412,37	33%
27	Los Helechos	\$ 1.500.000,00	\$ 1.825.583,85	\$ 325.583,85	22%
28	Mojón Grande	\$ 1.300.000,00	\$ 1.612.368,38	\$ 312.368,38	24%
29	Olegario V. Andrade	\$ 1.520.000,00	\$ 1.708.421,59	\$ 188.421,59	12%
30	Panambí	\$ 1.995.000,00	\$ 2.225.061,44	\$ 230.061,44	12%
31	Puerto Esperanza	\$ 9.300.000,00	\$ 14.100.000,00	\$ 4.800.000,00	52%
32	Puerto Leoni	\$ 1.619.000,00	\$ 3.152.649,62	\$ 1.533.649,62	95%
33	Puerto Libertad	\$ 5.552.000,00	\$ 6.327.600,00	\$ 775.600,00	14%
34	Puerto Piray	\$ 6.000.000,00	\$ 6.480.300,00	\$ 480.300,00	8%
35	Ruiz de Montoya	\$ 1.505.000,00	\$ 3.248.566,24	\$ 1.743.566,24	116%
36	San Antonio	\$ 1.550.000,00	\$ 3.288.550,00	\$ 1.738.550,00	112%
37	San Javier	\$ 4.990.181,56	\$ 5.984.314,04	\$ 994.132,48	20%
38	San José	\$ 1.850.000,00	\$ 3.483.432,33	\$ 1.633.432,33	88%
39	Santa María	\$ 1.260.000,00	\$ 1.456.530,03	\$ 196.530,03	16%
40	Santo Pipó	\$ 2.106.000,00	\$ 3.625.000,00	\$ 1.519.000,00	72%
41	Tres Capones	\$ 997.000,00	\$ 1.866.052,49	\$ 869.052,49	87%
42	Wanda	\$ 5.600.000,00	\$ 6.614.200,00	\$ 1.014.200,00	18%
43	25 de mayo	\$ 2.808.830,00	\$ 3.199.525,65	\$ 390.695,65	14%
	TOTAL	\$ 101.607.886,84	\$ 137.538.544,19	\$ 35.930.657,35	35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de las rendiciones de cuentas elevadas al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Puede observarse gráficamente, en valores porcentuales, el incremento que se ha operado en las ordenanzas presupuestarias al inicio y al cierre:

Ilustración 30 – Gráfico sobre porcentajes de incrementos de los presupuestos de cierre en relación a los presupuestos al inicio – Ejercicio 2008



Fuente: Elaboración propia en base a tabla 39 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de Municipios de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos)

Se observa que todos los municipios sobre los que se obtuvo información en el año 2008 han presentado incrementos de su presupuesto. En el caso de los municipios de El Alcázar, Ruiz de Montoya y San Antonio, sus ordenanzas presupuestarias al cierre superaron sus presupuestos iniciales incrementado los presupuestos al cierre en más de un 100%; en los casos de Tres capones, San José, Ruiz de Montoya, San Antonio, Puerto Leoni, Hipólito Irigoyen, El Alcázar, Campo Viera, Azara, los presupuestos de cierre superan a los de inicio en un 80%; encontrándose todos los demás, por debajo del 80% de incremento del presupuesto de inicio. El promedio de incrementos de los presupuestos al cierre respecto de los presupuestos al inicio para el ejercicio 2008, utilizando la media aritmética, arroja un resultado de incremento de ordenanzas presupuestarias de un 40%, es decir, que en promedio el total de los municipios incrementó su ordenanza en un 40%.

Situación general de los presupuestos públicos de los municipios de la Provincia de Misiones

Analizadas los inconvenientes que se plantean en la utilización del presupuesto, ya sea en su vinculación con las políticas públicas, o como herramienta de planificación, administración y control, se observa que son varias las causas que impiden una utilización eficiente del presupuesto público en los municipios de la Provincia de Misiones, pudiendo mencionarse las siguientes: no se realiza planificación de gestión; no se trabaja conscientemente en la formulación de la agenda de gobierno; no se planifican políticas públicas, no se las formula conscientemente, ni se determinan o definen previamente, ni posteriormente, sus efectos y la evaluación de ellos; no poseen autonomía financiera; el destino de los fondos municipales se encuentra absorbido por gastos predeterminados; falta formación y capacitación de los actores

involucrados y de los recursos humanos; falta comprensión y conciencia sobre la potencialidad del Presupuesto Público; no se comprende, ni se sabe utilizar al presupuesto público como sistema de información.

Todas estas causas pueden ser resumidas en tres causas principales:

- Falta de planificación de gestión;
- Falta de autonomía financiera;
- Falta formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos;

Estas tres causas seleccionadas resumen o engloban todas las causas detectadas a lo largo del estudio realizado.

Al no planificarse la gestión, tampoco se utiliza el presupuesto como herramienta de planificación, perdiendo el presupuesto razón de ser. Se observa esta situación asimismo, en la falta de definición de políticas públicas, que también se vincula con la falta de autonomía financiera, ya que los Municipios no cuentan con fondos originarios suficientes, obteniendo fondos que abarcan una porción importante de los presupuestos de programas o convenios bajados desde la provincia o la nación, que predeterminan los destinos de los ingresos. Todo ello impide la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, así también como instrumento de administración y control, dado que no se vinculan políticas públicas con el Presupuesto. A su vez, al no poseer autonomía financiera, tampoco se puede planificar la gestión.

La falta de planificación de gestión se vincula con la falta de formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos. Una mayor formación de los actores de la gestión presupuestaria, permitiría que existiera planificación de la gestión, que podría incluir medidas tendientes al incremento de fondos genuinos, la planificación de las políticas públicas desarrolladas en el municipio, y la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control.

La comunicación en los municipios de la Provincia de Misiones

En relación al estado actual de las comunicaciones en los municipios de la Provincia de Misiones, se pueden mencionar los siguientes aspectos: desde el punto de vista de la normativa en la materia; desde cómo se desarrolla la comunicación en los municipios en general; y si se trabaja en la difusión de la imagen e identidad de los municipios y en estrategias de comunicación planificadas.

Análisis de la normativa referida a la comunicación en los municipios de la Provincia de Misiones

Desde el punto de vista de las normativas en la materia, la gran mayoría de los municipios no poseen regulación en materia de comunicaciones. La Ley XV N° 5 - Ley Orgánica de Municipalidades -, y la mayoría de las Cartas Orgánicas dictadas por los municipios, no han reglado las comunicaciones.

Solamente las Cartas Orgánicas de Apóstoles, L.N. Alem, Posadas, Montecarlo, Puerto Rico, y Oberá, poseen regulaciones en relación a la comunicación, tales como la difusión de los actos de gobierno, señalando e “los actos de gobierno del Municipio son públicos”¹⁹.

Tabla 40 – Municipios de la Provincia de Misiones que regulan aspectos referidos a la comunicación

Municipios de la Provincia de Misiones	Cuya legislación aplicable regula aspectos de Comunicación	Cuya legislación aplicable no regula aspectos de Comunicación
Número	6	69

Fuente: Elaboración propia en base a Ley XV N° 5 y Cartas Orgánicas municipales vigentes.

¹⁹ Carta Orgánica de la Municipalidad de Apóstoles. Artículo 26°

De gran interés en materia de transparencia son los casos de Leandro N. Alem y Puerto Rico, que fijan la obligación del municipio de brindar información periódica sobre el estado de los ingresos, gastos, disponibilidades, así como el balance sintético sobre la ejecución de las políticas municipales y lo que resulte de interés general²⁰, y señalando que la información pública es un derecho²¹, y que los requerimientos ciudadanos formulados al Municipio sobre información puntual y específica deberán ser respondidos por escrito en un plazo prudencial.

Otras medidas legales adoptadas por las diferentes Cartas Orgánicas son:

- Que el estado municipal propenderá a la creación de distintos medios de acción directa para la difusión y promoción de la educación y la cultura, ya sean estos gráficos, radiales, televisivos o de cualquier otra naturaleza sin fines comerciales con características de servicio público municipal indelegable²²
- el derecho al libre acceso a la información pública de los documentos municipales, señalando que no se podrá establecer el carácter de secreto o reservado de los actos administrativos, e indica que el acceso a la información pública comprende el derecho de consultar la información en el lugar en que se encuentre, y de obtener constancia y copia de la misma, debiendo ser la información que se brinde al solicitante, completa, adecuada, oportuna y veraz.²³
- Que los contribuyentes tendrán el más amplio e irrestricto acceso a la información pública generada por la actuación de los poderes y organismos municipales²⁴.
- Se establece y conserva el sitio oficial en internet y en cualquier otro medio de publicidad masiva que en el futuro la reemplace, donde se publica la Carta Orgánica, las ordenanzas, resoluciones y decretos que se dicten, como así también los contratos

²⁰ Carta Orgánica de la Municipalidad de Leandro N. Alem, Artículo 15° y Carta Orgánica de Puerto Rico, Artículo 23°

²¹ Carta orgánica de Puerto Rico. Artículo 24°

²² Carta Orgánica de la Municipalidad de Montecarlo. Artículo 322°

²³ Carta Orgánica de la Municipalidad de Posadas, art. 98° y 99°

²⁴ Carta Orgánica de Oberá, Art. 87°

de concesión de servicios y obra pública. Están incluidos los llamados a licitaciones públicas y pliegos, la nómina actualizada del plantel de personal municipal contratado, permanente, funcionarios electos y los políticos nombrados por éstos, especificando en cada caso: función, categoría e ingresos.²⁵

Es de gran relevancia asimismo, la sanción de la Ley IV N° 58 del Digesto Jurídico - Ley de Libre Acceso a la Información Pública de la Provincia de Misiones, en el año 2012, basada en los principios de la publicidad de los actos de gobierno; la transparencia de la función pública y control del ciudadano en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública; la gratuidad e igualdad; la libertad de formas; y la sencillez y celeridad de procedimiento, siendo sus objetivos los de garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados; facilitar el ejercicio del derecho de toda persona a proveerse libremente de información pública y promover una efectiva participación ciudadana.²⁶

Algunos municipios de la Provincia se han adherido a la precitada ley, conociéndose a la fecha del presente relevamiento, los casos de Posadas, El Soberbio, Campo Ramón, Jardín América, Oberá, Eldorado, Capioví, Ameghino, San Antonio, Bernardo de Irigoyen, Wanda, Puerto Esperanza, y Comandante Andresito (14 municipios).

La Provincia de Misiones, en el marco de esta ley, ha habilitado la página web <http://www.datos.misiones.gov.ar> en la que se pone a disposición un portal de datos abiertos del gobierno de misionese, con información de catastro, comercio, elecciones, estadísticas, mapas, generando una iniciativa de transparencia y buen gobierno por la cual, conjuntos de datos que son producidos por la administración pública que sean interés público, el gobierno los libera, pone a disposición de la sociedad y promueve su libre acceso y reutilización,

²⁵ Carta Orgánica de Oberá, Art. 88°

²⁶ Ley IV N° 58. Ley de libre acceso a la Administración pública de la Provincia de Misiones. Art 4 y 5

exceptuando aquellos datos que por razones de seguridad y privacidad previstas en la normas vigentes.²⁷

Análisis institucional de la comunicación en estos municipios

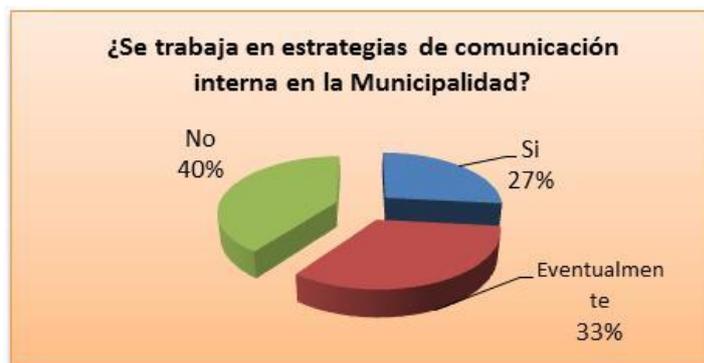
Además, de un estudio concreto realizado en el año 2013 a través de encuestas a 15 de los 75 municipios de la Provincia, representando a el 20% del total, siendo ellos, 4 de primera categoría representando la muestra un 30% del total de los Municipios de Primera Categoría, y los restantes de segunda categoría, representando un 20% de los municipios de segunda categoría, según la clasificación de municipios a esa fecha, se obtienen los datos de interés que se exponen a continuación. (Paprocki, 2013, pág. 74 a 99)

- En relación a la importancia que se le otorga al área de comunicación y a la definición de una estrategia de comunicación interna:
 - 67% de los municipios encuestados cuentan con un área de comunicación. Si el análisis se realiza clasificando a los municipios por categoría se observa que en los municipios de primera categoría el 100% posee un área específica de comunicación, mientras que en los de segunda categoría solo el 55% posee esta área;
 - Solo el 27% de municipios encuestados señala que existe una estrategia de comunicación interna en desarrollo. En los municipios de primera categoría se observa mayor porcentaje de encuestados que realizan comunicación interna, representando el 50% los que se encuentran desarrollando una estrategia de ella en la actualidad. En los municipios de segunda categoría sin embargo, solamente el 18% manifiesta que existe una estrategia de comunicación interna en desarrollo.

Gráficamente puede observarse:

²⁷ http://www.datos.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=105, consultado el 18/10/12

Ilustración 31 – Existencia de áreas de comunicación y estrategias de comunicación interna en los municipios de la Provincia de Misiones



Fuente: Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de Comunicación Institucional con características del Sector Privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina, P. 75 y 77

- En relación al trabajo en posicionamiento y consideración de la opinión pública:
 - Preguntados sobre si se trabaja en el posicionamiento de la gestión frente a los públicos externos 73% de los municipios respondió afirmativamente;
 - En relación al posicionamiento frente al público interno, el 60% de los municipios encuestados manifestó trabajar tanto en el posicionamiento de la gestión como del municipio, solo un 7 % expresó que solamente se trabaja en posicionamiento de la gestión y el 33% no trabaja en posicionamiento en relación con los públicos internos.
 - Se observa que el 40% de los municipios encuestados analiza seriamente la opinión de los medios de prensa. El porcentaje es mayor que en los municipios de segunda categoría que en los de primera, siendo en los primeros del 50%, y en los segundos el 36%. Es de interés notar que un 47% de las encuestas reflejan que se considera seriamente no solo la información de los medios de prensa sino también los comentarios, es decir la comunicación informal.

Gráficamente se destacan los siguientes cuadros:

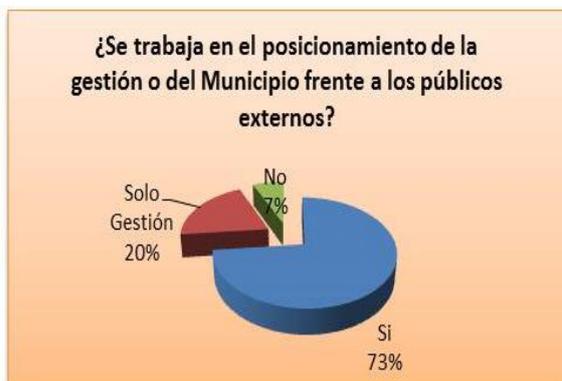
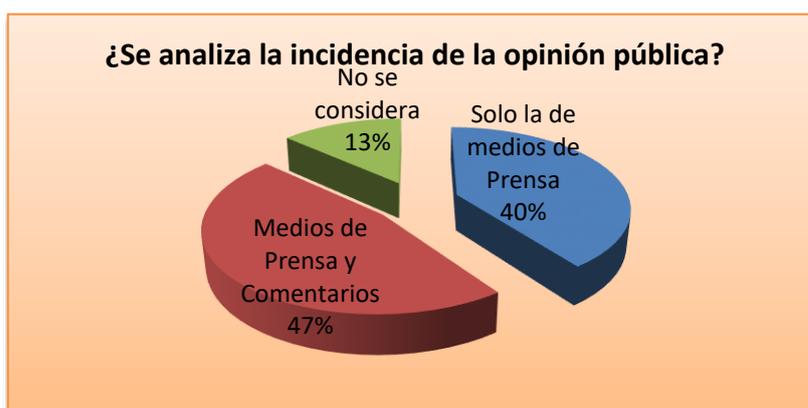


Ilustración 32 – En relación al posicionamiento y la consideración de la opinión pública



Fuente: Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de Comunicación Institucional con características del Sector Privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina, P. 75

- En relación al funcionamiento de las comunicaciones en los municipios:
 - Los municipios de primera categoría utilizan una amplia variedad de instrumentos de comunicación, siendo los más usuales a la rueda de prensa, los comunicados,

páginas web, videos o dvd (material divulgativo) y actos especiales. Además el 50% indica también la utilización de entrevistas, declaraciones, reportajes y artículos de opinión. Por su parte, los municipios de segunda categoría muestran una mayor disparidad en cuanto a la utilización de los instrumentos de comunicación. Se mencionan comunicados, actos especiales, reportajes, páginas web y entrega de material divulgativo.

- Se utilizan en general todos los medios de comunicación en los municipios de primera categoría. Los de segunda categoría utilizan mucho la radio, la televisión, y la comunicación directa con funcionarios y agentes, o con el Concejo Deliberante.
- El 67% de los municipios relevados utiliza alguna de las denominadas nuevas tecnologías de la información, siendo las más usuales correos electrónicos y las redes sociales. El alto porcentaje de municipios que no utilizan este tipo de comunicación es motivado en muchos casos por la dificultad en el acceso a internet de algunas zonas de la provincia, de la falta de computadoras en las zonas rurales, o de acceso a las mismas.
- Analizados los ruidos y barreras de la comunicación, se mencionaron como más frecuentes los referidos a la falta de planificación del mensaje, seguido de los problemas de atención deficiente.
- La comunicación fluye en los municipios con mayor frecuencia de modo descendente, es decir desde las personas ubicadas en los niveles jerárquicos superiores hacia las que se encuentran en los niveles inferiores, y a través de redes de comunicación.
- Se observa también con mayor relevancia los casos de comunicaciones fluyendo de manera ascendente, es decir a través de informes, solicitudes, o retroalimentación de datos, a través de los cuales se transmite información de niveles inferiores a los

niveles más altos de la administración, y de forma horizontal o lateral, que es el que se da entre compañeros de un mismo grupo de trabajo o entre unidades organizativas de un mismo nivel jerárquico.

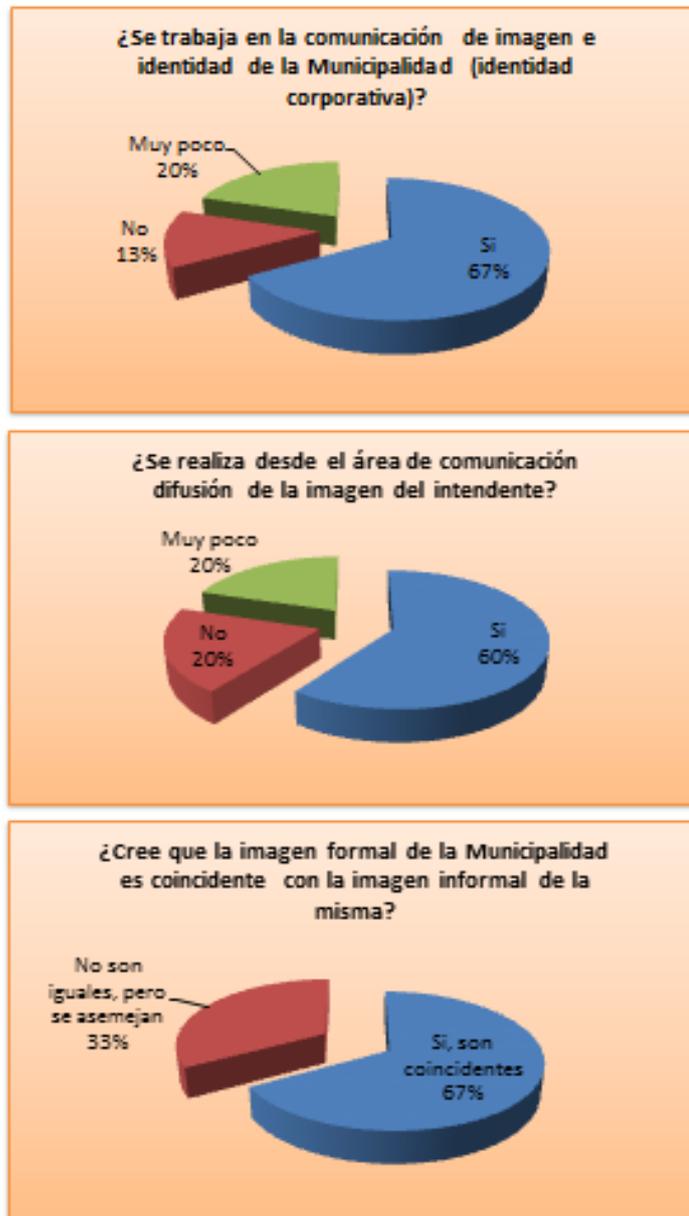
- De acuerdo a los datos de las encuestas en la mayor parte de los municipios se utiliza la comunicación formal e informal, representando el 67% del total, mientras que un 27% indicó que se utiliza solamente la comunicación informal y solamente un 7% manifestó que se utiliza únicamente la comunicación formal.

Difusión de imagen e identidad y estrategias de comunicación en los municipios de la Provincia

Por otra parte, se relevó en las encuestas que en general, las áreas de comunicación trabajan en la difusión de imagen e identidad de los municipios (en los municipios de primera categoría respondieron en este sentido un 75%, y en los de segunda categoría un 64%), del intendente (respondiendo afirmativamente un 100% en el caso de los municipios de primera categoría y un 45% en el caso de los municipios de segunda categoría, donde no tiene tanta relevancia un trabajo de difusión de imagen del intendente de manera formal puesto que las acciones son en general muy difundidas por vías informales), y que coincide la imagen formal e informal del municipio comunicada. (Paprocki, 2013, pág. 94 a 97)

Gráficamente la información es la siguiente:

Ilustración 33 – Gráficos sobre comunicación, imagen e identidad de los municipios



Fuente: Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de Comunicación Institucional con características del Sector Privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE, UNaM, Posadas, Misiones, Argentina, P. 92 a 94

En relación a si se desarrollan en las municipalidades una estrategia de comunicación definida, si se fijaron objetivos de comunicación estratégicos y del ejercicio, y si se realizó un seguimiento y control de plan de acción, en caso de que este estuviera predeterminado,

aproximadamente la mitad de los municipios encuestados actúa con una estrategia de comunicación institucional definida, con fijación de objetivos estratégicos y del ejercicio, el seguimiento y control del plan de acción se observó que el 38% de los encuestados manifestó que se realiza seguimiento y control, otro 38% señaló que solo se realiza control y un 25% indicó que se realiza solo seguimiento. (Paprocki, 2013, pág. 97 a 99)

El control en los municipios de la Provincia de Misiones

En relación al control, se han realizado encuestas a contadores municipales, representantes del control interno en los municipios, abarcando a 34 municipios, y a contadores fiscales del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, logrando en este caso abarcar a los 75 municipios. Los formularios de encuestas se encuentran agregados en el anexo III y IV del presente trabajo.

Como resultado del estudio realizado se señala a continuación la información obtenida.

Análisis del control interno en los municipios de la Provincia de Misiones

En relación al control interno, se analizó cómo se desarrolla en la actualidad en las municipalidades, procesándose las respuestas en la planilla que figura como anexo V del presente trabajo.

Para ello, y teniendo en cuenta lo indicado en el capítulo 3, en relación a que es el contador municipal quien cumple las funciones asignadas al control interno, de acuerdo a lo establecido en la Ley XV N° 5, en las encuestas se relevaron datos sobre su desempeño y las tareas que realizan en los municipios en los que se encuentran a cargo de las contabilidades municipales. Se realizaron encuestas a 11 contadores municipales, que llevan adelante 34 contabilidades municipales, con lo cual se pudo relevar cómo se desarrolla el control interno en un 45% de los municipios de la Provincia de Misiones.

Las conclusiones se presentan a continuación:

- Preguntados sobre si conocen sobre la existencia de alguna guía de control interno y su evaluación, el 85% manifestó que no, y un 15% que sí.

Gráficamente se observa:

Ilustración 34 – ¿Conoce si existe alguna guía de control interno y su evaluación?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo V.

Se observa por lo tanto que, en general, los contadores municipales manifiestan que no existiría ninguna guía de control interno para el desarrollo de estas tareas.

Entre los que manifestaron conocer algún tipo de guía de control interno figuran 3 respuestas de contadores municipales que abarcan 5 municipios.

Dos de ellos manifestaron que considerarían como guías de control interno a las ordenanzas, el reglamento de contabilidad y normas de administración para municipalidades dictado por resolución del Tribunal de Cuentas de Misiones (RCyNAM), el digesto jurídico de la Provincia de Misiones²⁸ y las resoluciones que sean pertinentes.

Otro, un contador municipal de un municipio de primera categoría, indicó que utiliza un flujo de fondos anual, y que consideraría que este sería una guía de control interno. En este registro,

²⁸ Digesto de leyes de la Provincia de Misiones que se emite cada año.

mensualmente se va cargando la ejecución presupuestaria lo que permite realizar un control presupuestario, haciendo posible conocer la ejecución del gasto y la evolución de la proyección de los ingresos, lo que da lugar a que se pueda llegar a fin de ejercicio con un presupuesto equilibrado y superavitario.

- Ante la consulta de si les parece que el control interno que se desarrolla en los municipios permite realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados obtenidos con lo programado y presupuestado, permitiendo tomar medidas correctivas oportunas ante desviaciones detectadas, el 85% manifestó que sí, y el 15% que no.

Gráficamente se observa:

Ilustración 35 – ¿El control interno de los municipios permite realizar evaluaciones y comparaciones con los resultados?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo V.

Debe señalarse que en esta pregunta los contadores municipales se han centrado sobre todo en el aspecto contable y financiero de la gestión y no en el operativo. Ello es así debido al perfil profesional del contador municipal que además posee un cúmulo importante de tareas de índole económica financiera, delimitadas por ley.

- Analizado el cumplimiento de los propósitos que persigue el control:

Para analizar el cumplimiento de los propósitos que persigue el control que realizan los contadores municipales en las municipalidades, se solicitó se asignen cuáles se cumplieran en los municipios en un cuadro.

En el mismo, se indican las funciones de la hacienda pública y dentro de cada una de ellas, los propósitos que debería cumplir el control interno.

Los encuestados deberían indicar con una X aquellos propósitos que se cumplen y dejar sin marcar las que no fueran pertinentes.

Del procesamiento del cuadro, considerando como un sí a los propósitos que fueron marcado con la X y como un no a los que no fueron señalados, se obtiene la siguiente tabla:

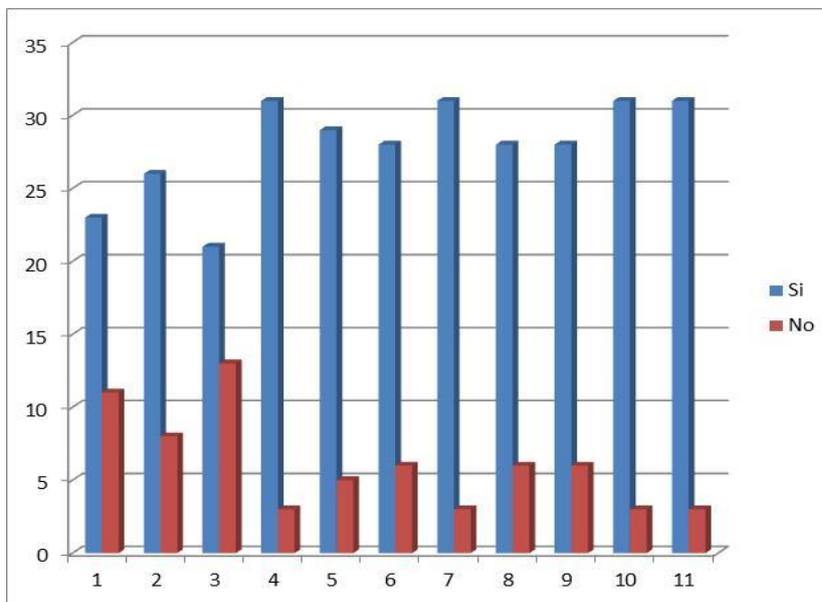
Tabla 41 – Cuadro de cumplimiento de propósitos que persigue el control interno en los municipios de la Provincia de Misiones

Funciones de la Hacienda Pública	N° ref.	Propósito del control interno	Si	No	% de SI
Obtener ingresos	1	- Cumplir o incrementar los ingresos programados.	23	11	68%
	2	- Que las contribuciones ingresen íntegramente	26	8	76%
	3	- Recaudar y disminuir contribuyentes morosos	21	13	62%
Ejercer el gasto público	4	- Que el ejercicio del gasto público atienda los principios de legalidad	31	3	91%
	5	- Que el ejercicio del gasto público atienda los principios de transparencia y racionalidad	29	5	85%
	6	- Observar una prudente economía en la aplicación de los recursos públicos	28	6	82%
Administrar el patrimonio	7	- Vigilar en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, el cumplimiento de normas legales	31	3	91%
	8	- Vigilar que la adquisición de bienes muebles e inmuebles se incorpore al patrimonio, se realice su correcta registración contable y patrimonial en el inventario	28	6	82%
	9	- Vigilar el correcto resguardo del patrimonio	28	6	82%
Registrar las operaciones	10	- Correcto registro del total de las operaciones de ingresos, egresos, patrimonio	31	3	91%
Cumplir con la normativa	11	Atender las obligaciones legales	31	3	91%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de las rendiciones de cuentas elevadas al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Gráficamente se puede observar:

Ilustración 36 – Propósitos que persigue el control interno en los municipios



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las respuestas de la pregunta 3 señaladas en la tabla 40

Tal como se desprende del grafico precedente, la percepción de los contadores municipales en su mayoría es que los propósitos de control interno de acuerdo a las funciones de la hacienda pública se cumplen altamente.

Si se observan los porcentajes de propósitos señalados como cumplidos, puede verificarse que en los puntos 4, 7, 10 y 11 se detecta el mayor número de coincidencias. Ello es así dado que una de las principales funciones del contador municipal, establecida por la Ley XV N° 5, y que luego es contrastada por el control externo, está en el control de legalidad. El artículo 113° de la precitada establece en su párrafo segundo que el contador municipal no dará curso a resoluciones que ordenen gastos infringiendo disposiciones constitucionales, legales, de ordenanza o reglamentarias, debiendo observar las transgresiones señalando los defectos de la resolución que ordene el gasto, e indica además dentro de sus obligaciones, que debe informar todos los expedientes de créditos suplementarios, ampliaciones y deducciones del presupuesto de gastos, dictaminando acerca del carácter legal de tales operaciones y de las

posibilidades financieras de las mismas; que debe intervenir los documentos de egresos e ingresos de fondos a la Tesorería; y que deberá expedirse en todas las actuaciones vinculadas a las actividades económico-financieras del municipio.

Es por ello que, controlar que el ejercicio del gasto público atienda los principios de legalidad, vigilar en la adquisición de los bienes muebles e inmuebles el cumplimiento de las normas legales, el correcto registro del total de las operaciones y la atención de todas las normas legales, es una de las principales prioridades de los contadores municipales.

Es importante tener esto en consideración, ya que si bien el órgano de control interno actuante en el municipio, o bien el contador municipal, abarca un alto porcentaje de las operaciones del ente bajo control, los propósitos que persigue son siempre relacionados a los aspectos legales y financieros, no abarcando el ámbito operativo, puesto que como se trata en su mayoría solo del contador municipal, y no de un órgano de control interno, ello excedería sus posibilidades, e incluso en algunos casos, su incumbencia profesional.

Si bien los contadores municipales han respondido afirmativamente en altos porcentajes, en general se verifica en las inspecciones que realiza el tribunal de cuentas, que las funciones más operativas se hallan descuidadas, cuando no abandonadas, como es el caso del control patrimonial, por ejemplo.

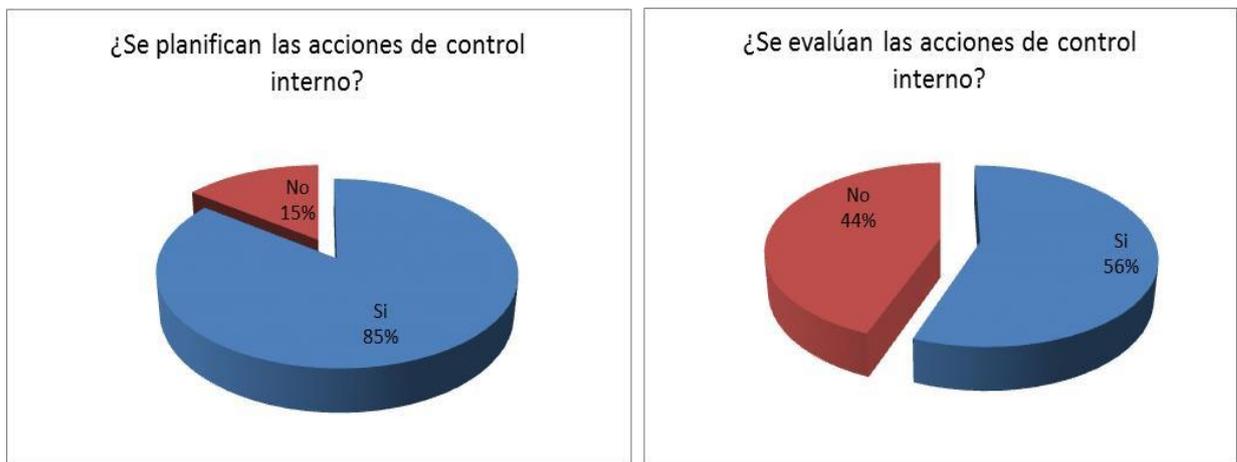
Cuando en las inspecciones que realiza el tribunal de cuentas se solicitan los libros de inventario permanentes, estos en muy pocos casos se hallan actualizados, con las incorporaciones registradas, y las bajas contabilizadas. Los bienes no poseen número de inventario asignado, no figurando la incorporación al patrimonio del municipio, existiendo de esta manera altos riesgos de perjuicios patrimoniales por falta de control.

- Solicitada información sobre si se planifican las acciones de control interno y si se evalúa su desarrollo, los encuestados respondieron afirmativamente en un 85%, y en forma

negativa un 15%, a la primer pregunta, y en un 56% afirmativamente y un 44% negativamente a la segunda

Gráficamente se puede observar:

Ilustración 37 – ¿Se planifican las acciones de control interno y se evalúa su desarrollo?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo V.

Hay mayor consenso en que las actividades son planificadas y un consenso bastante mejor en cuanto a la evaluación de las acciones. No obstante ello, debe recordarse que siempre se refiere a acciones de control interno de acuerdo a las funciones otorgadas por la Ley XV N° 5 al contador municipal.

De todas formas, no existe planificación o evaluación formal de las actividades de control, sino informal, no escrita.

- Ante la consulta realizada a los contadores municipales sobre si se realiza control de gestión en los municipios, han respondido afirmativamente el 79% y negativamente el 21%.

Debe aclararse que en el formulario de encuesta se explica que se entiende por control de gestión a aquel que permite que las organizaciones cumplan sus objetivos y metas, previniendo riesgos, detectando los desvíos que surgen y realizando correcciones, promoviendo la eficiencia, eficacia,

transparencia y economía, resguardando los recursos del Estado y mitigando irregularidades o actos de corrupción.

La pregunta apunta sobre todo a un control más operativo de cumplimiento de metas y objetivos del ente, y no tanto a un control financiero.

Gráficamente se observa:

Ilustración 38 – ¿Realizan los contadores municipales control de gestión?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo V.

Nuevamente debe aclararse que los contadores municipales han respondido esta pregunta atendiendo a las funciones asignadas a su cargo por la Ley orgánica de municipalidades – Ley XV N°5 -, es decir atendiendo a un control de gestión en relación a los aspectos financieros y legales.

Análisis del control externo en los municipios de la Provincia de Misiones

Dado que en el caso de los Municipios de la Provincia de Misiones, el control externo se encuentra a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia, se realizaron encuestas a los Fiscales de diferentes áreas:

- Los contadores fiscales de la división municipalidades, que se encargan de los estudios de las rendiciones de cuentas de los municipios, a través del procedimiento del juicio de cuentas;

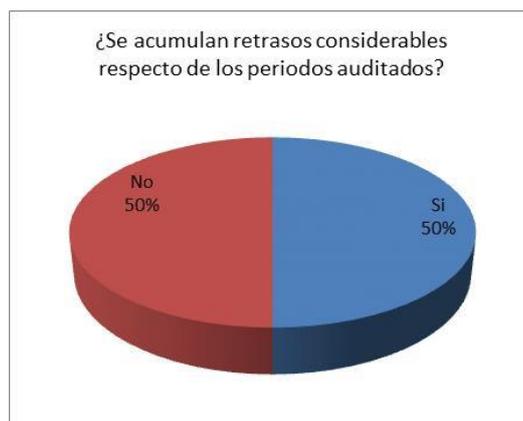
- los contadores fiscales del área de inspecciones y consultas, que además de realizar las inspecciones en los municipios abarcando aspectos no estudiados en los exámenes de las cuentas, atienden y evacuan las consultas realizadas por los municipios en materia de competencia del Tribunal de Cuentas, y desarrollan juicios de responsabilidad cuando se detectan hechos, actos u omisiones susceptibles de producir daño pecuniario al erario público;
- y a los contadores fiscales mayores, que coordinan y dirigen a los contadores fiscales de las precitadas áreas.

El procesamiento de las encuestas se agrega como anexo VI del presente trabajo.

- Consultados sobre si consideran que se acumulan retrasos considerables en los estudios de los periodos auditados las opiniones se encuentran divididas, afirmando un 50% que sí, y un 50% que no.

Gráficamente puede observarse:

Ilustración 39 – ¿Se acumulan retrasos considerables en los estudios de los periodos auditados?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo VI.

En este punto aclararon los encuestados que en el caso de los municipios de primera categoría no existen retrasos dado que el control se realiza in situ, trasladándose los contadores fiscales, supervisores y revisores a los municipios para la realización de las tareas del estudio de la cuenta, y realizando todo el examen, aunque por muestra en la sede municipal.

Si ha habido retrasos en los estudios de las cuentas de los municipios de segunda categoría, pero ello estaba motivado en la falta de presentación de las rendiciones de cuentas por parte de las municipalidades. En el año 2008 por ejemplo de los 75 municipios solamente 43 habían realizado las presentaciones de las rendiciones en tiempo y forma, siendo la información alarmante ya que ese número representaba el 57% del total, y se daba cada vez con mayor frecuencia el caso, no solo de atrasos, sino incluso de varios municipios que en ejercicios sucesivos nunca presentaban sus rendiciones de cuentas.

En esa instancia, no había forma de sancionar a los municipios, puesto que la aplicación de multas era poco significativa para el volumen de los presupuestos que manejaban los funcionarios que incumplían sus obligaciones impunemente.

Se buscaron diferentes soluciones, iniciándose con la aplicación de multas, continuando luego con la iniciación de juicio administrativo de responsabilidad a intendente, secretario tesorero y contador municipal, y realización de denuncias penales por incumplimiento de deberes del funcionario público a los intendentes incumplidores, pero no podía resolverse o disminuirse las faltas de presentación de las rendiciones.

Recién pudo mermarse este inconveniente con la modificación de la Ley I N° 3 – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas – que ha establecido ante la falta de presentación de las rendiciones de cuentas, el tribunal de cuentas realiza una determinación de oficio, consistente en la determinación de los ingresos presuntos de los municipios a partir de los montos remitidos de coparticipación y del fondo de la soja (siendo estos los que pueden conocerse fehacientemente), y efectuando el reparos sustancial por este monto a los responsables de rendir cuentas. Al ser los

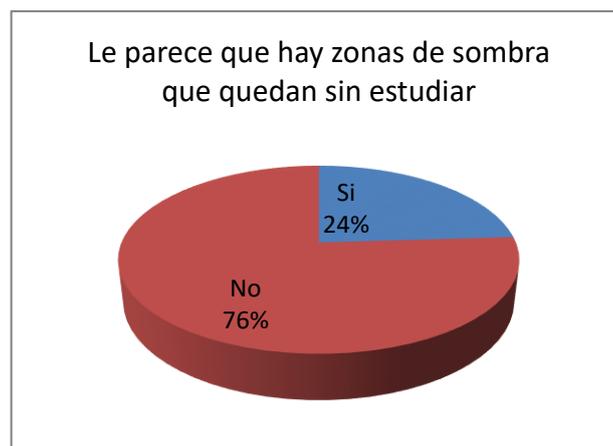
precitados montos un gran porcentaje de los ingresos municipales, los reparos formulados son por valores contados por millones con cargo a los responsables, los que, de no levantarse los reparos realizados y dictada sentencia, son remitidos a Fiscalía de Estado de la Provincia para su ejecución.

A partir de esta medida, ha surgido un creciente intereses de los responsables de cumplir en tiempo y forma con las presentaciones de las rendiciones, con lo cual, en la actualidad son pocos los municipios que presentan retrasos.

- Ante la pregunta de si entienden que existen zonas de sombra que quedan sin estudiar en los municipios, el 76% respondió que no, y un 24% respondió que sí.

En el gráfico se observa:

Ilustración 40 – ¿Hay zonas de sombra que quedan sin estudiar?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo VI.

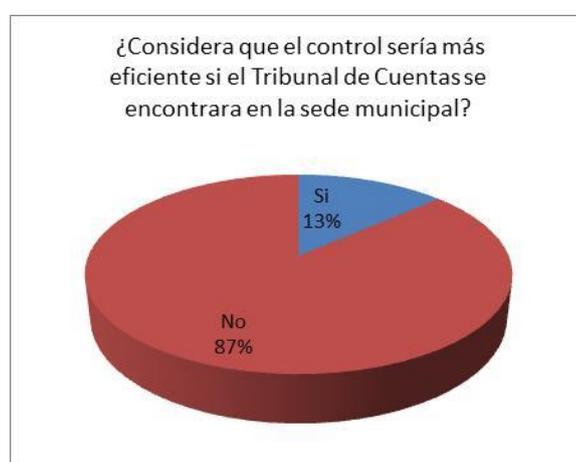
En el caso de la presente pregunta se observa que quienes han respondido que no hay zonas de sombra que quedan sin estudiar, han considerado en materia del control al que compete al tribunal de cuentas, de acuerdo a lo establecido en su ley de creación vigente, el control de legalidad, y que el mismo se realiza abarcando ampliamente las operaciones del ente. Mientras

que los que han respondido que si hay zonas de sombra que quedan sin estudiar, hacen referencia sobre todo a controles de gestión, que este organismo no realiza por no poseer competencia.

- Consultados sobre si consideran que el control sería más eficiente si el tribunal de cuentas se encontrara en la sede municipal, el 87% se manifestó por la negativa, y solo un 13% consideró lo contrario.

Se observa en el gráfico:

Ilustración 41 – ¿Sería más eficiente el control si el Tribunal de Cuentas se encontrara en la sede municipal?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo VI.

En la actualidad el estudio de las rendiciones de cuentas de los municipios de primera categoría se realiza in situ, tal como se explicara en apartados anteriores. En estos municipios los controles se realizan en tiempo y pueden solucionarse inconvenientes que surjan con mayor celeridad. Sin embargo, la mayoría de los fiscales no consideraron que los controles serían más eficientes si el Tribunal se hallara en sede municipal dado que han interpretado la pregunta en el sentido, no de realización de estudios in situ, sino en relación a la creación de tribunales de cuentas municipales, que en cumplimiento de los controles externos establecidos constitucionalmente – esto es, un control de legalidad a posteriori – no tendrían razón de ser.

Un tribunal de cuentas con sede en los municipios que deba realizar un control de legalidad a posteriori sería ocioso, no justificándose la constitución permanente en los municipios. Sin embargo varias cartas orgánicas de algunos municipios han planteado la creación de estos entes, en diversas modalidades. No obstante ello, aún ningún municipio ha puesto en funcionamiento estos organismos.

Tal vez si sería más útil la realización de controles in situ

- En relación a si opinan que el Tribunal de Cuentas podría realizar un control por desempeño, el 88% manifestó que no y solo el 12% que sí.

En el grafico se observa:

Ilustración 42 – ¿Considera que el tribunal de Cuentas podría realizar un control por desempeño?



Fuente: Elaboración propia en función del procesamiento de las encuestas según planilla de anexo VI.

La mayoría de los encuestados no considera viable el desarrollo de un control por desempeño por parte del tribunal de cuentas debido a que la Constitución Provincial y la ley orgánica lo crean y definen como un organismo técnico con jurisdicción y competencia, y la realización de otro tipo de controles requeriría una modificación tanto constitucional, como legal, e incluso en el

organismo como institución, puesto que tal como se halla conformado no puede realizar este tipo de controles.

- Finalmente, solicitado que mencionen aspectos que consideran podrían mejorarse en materia de control externo, las propuestas tuvieron en general, 3 orientaciones:

La de incorporar medios informáticos al control:

- Impulsar la rendición de cuentas mediante sistemas computadorizados;
- sistematizar el control de obra pública, patrimonio y personal;
- que se realice un control vía sistemas informáticos para lograr una segmentación antes de las verificaciones in situ, en los municipios de primera categoría;
- recibir toda la información contable vía electrónica y estudiarla en sede del Tribunal (rendición on-line de los informes trimestrales y balance anual previo a al control in-situ o presentación de las rendiciones en sede del Tribunal), para luego presentarse en el municipio y mirar la documental (órdenes de pago, recibos, recibos de sueldos) y controlar las obras y el inventario, para corroborar la veracidad de la información enviada;
- implementación de notificaciones electrónicas;
- sistema informático on-line que permita tener un control al instante de las cuentas de ingresos y egresos de los municipios.

La de incorporar otro tipo de mejoras en los procedimientos de control:

- instaurar un régimen de precios testigos;
- realizar mayor número de auditorías en obras, con intervención del departamento técnico del Tribunal de Cuentas, realizando el cotejo con los expedientes y planes de obras vigentes;
- profesionalizar el área de sumarios del Tribunal de Cuentas con mayor intervención de peritos externos;

- efectuar planificaciones de verificaciones y controles in situ más rigurosos y frecuentes
- mejorar el reglamento de control para municipios, actualizarlos;
- circularización a proveedores de las operaciones realizadas con el municipio y de los saldos al cierre;
- posibilidad de pedir informes de las cuentas bancarias municipales a los bancos, o tener acceso a la información de las cuentas bancarias municipales;
- posibilidad de auditar a los beneficiarios de subsidios y subvenciones y pedir fotocopia de sus documentos nacionales de identidad (DNI) en las rendiciones de cuentas.
- controlar la efectiva prestación de servicios del personal municipal con algún sistema uniforme implementado por el tribunal, para poder corroborar que todos los empleados declarados estén en actividad.
- realizar controles cruzados de la información con otros entes;
- ampliar los plazos de los controles in situ o formar subregionales en el interior de la Provincia a los efectos que el Tribunal de Cuentas tenga presencia permanente en los Municipios de las distintas regiones;

La de incorporar mejoras en los recursos humanos:

- generar comunicación permanente con los cuentadantes;
- la participación de los fiscales del área de municipalidades en las inspecciones administrativo-contables a los efectos de verificar otros aspectos que no se estudian en oportunidad del control in situ, por falta de tiempo;
- La formación y capacitación de los fiscales y administrativos auxiliares que realizan el control;
- unificación de los criterios de control y jurisprudenciales del Tribunal;

- acciones del órgano de control que contribuyan a la comprensión de aspectos administrativos por parte de las autoridades municipales;
- promover la relación Municipio-Tribunal armando redes de comunicación a los fines de promover así un acercamiento entre las Instituciones.
- Capacitación en la presentación de la rendición por parte de los municipios

Por otra parte, una minoría apuntó a la necesidad de un cambio de concepción que permita vislumbrar que el estudio de las rendiciones de cuentas no es el único mecanismo de control, y que el principal control que en este momento está demandando la sociedad es que se constate el cumplimiento del destino de los fondos invertidos, mediante controles presenciales con profesionales específicos en la materia de que se trate, como complemento del control documental.

CAPITULO 6 – FORMULACIÓN DE UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE BASADO EN TRES PILARES FUNDAMENTALES

En función de la investigación realizada referida al estado del arte del concepto de transparencia, presupuesto, comunicación y control, su marco conceptual y el estado actual de estos aspectos, evaluados a través de las entrevistas en los capítulos precedentes, se presenta a continuación el proceso a través del cual se elaboró el modelo de administración transparente basado en tres pilares fundamentales.

En primer lugar se analizan los aspectos más destacados o relevantes observados en el estudio del marco referencial o estado del arte, que brindan elementos para la formulación del modelo.

Luego se analiza en forma global la situación actual de los municipios de la Provincia de Misiones, de modo de obtener una visión global y general de los mismos, las dificultades que enfrenta en materia de transparencia, presupuesto, comunicación y control y sus potencialidades, que puedan ser utilizadas para alcanzar una administración transparente.

Finalmente se elabora el modelo de administración transparente para municipios basado en tres pilares fundamentales.

Análisis de los aspectos más relevantes de las experiencias ya desarrolladas

Al analizar los aspectos más relevantes de las experiencias que ya se han desarrollado en otros municipios, u otro tipo de organismos, en relación a la transparencia, la utilización eficiente del presupuesto, la adecuada gestión de la comunicación y un pertinente y eficiente control, se busca detectar claramente los rasgos destacados de las propuestas estudiadas para, a través de un proceso de benchmarking, entender y evaluar las propuestas relevadas e identificar áreas o aspectos que deben ser considerados en el modelo de administración transparente para municipios.

El benchmarking es una herramienta de la planificación estratégica utilizada ampliamente en el sector privado, pero que se también se ha incorporado a prácticas del sector público, y que pretende descubrir y definir los aspectos que hacen que una empresa sea más rentable que otra, para después adaptar el conocimiento adquirido a las características de la propia compañía.

Así a continuación se elabora un cuadro con los aspectos más relevantes observados para alcanzar o mejorar la transparencia en las administraciones, para optimizar el uso del presupuesto público, para desarrollar adecuadas estrategias de comunicación y para alcanzar mayores estándares de control.

Tabla 42 – Cuadro de aspectos relevantes de transparencia, presupuesto, comunicación y control

Aspectos destacados
Transparencia
<ul style="list-style-type: none">- Definición clara de los elementos constitutivos de la transparencia: responsabilidad, integridad y comunicación- Proposición de una serie de acciones generales para el logro del objetivo- Pensamiento integral que abarca: cambio normativo, procesos de planificación participativa, de formación en ética, de fortalecimiento de la capacidad institucional, de simplificación de procedimientos, y de construcción de ciudadanía, el control y la vigilancia ciudadana, requiriéndose un trabajo paralelo de fortalecimiento al municipio y de construcción de ciudadanía- Definición de acciones concretas para el logro del objetivo- La transparencia debe trabajar sobre comunicación y participación ciudadana- Una forma de concretar la transparencia es apuntando a un objetivo concreto: fortalecer

la rendición de cuentas

- Se indica un procedimiento concreto para la definición de una acción concreta: detección de puntos débiles y formulación de políticas sociales consensuadas
- Formulación de un índice de medición de la transparencia y formularios para su evaluación
- Se puede socializar información a la vez que plantea el procedimiento propuesto
- Señala concretamente los pasos para la realización de la propuesta
- Procura, mediante la fijación de estándares de calidad e indicadores, incorporar paulatinamente un cambio cultural en el sector público
- Requiere un compromiso voluntario por parte de la repartición pública
- Creación de un órgano específico para el control y la orientación hacia la transparencia
- Construcción de un modelo de gestión integrado para la transparencia
- Definición de medidas para robustecer las capacidades institucionales para que sean capaces de brindar respuestas en la lógica de la transparencia.

Presupuesto

- Se debe enfatizar la etapa de planificación y el control político
 - Las modificaciones deberían darse en casos extraordinarios
 - Se debe instalar la planificación estratégica en los presupuestos públicos
 - En la planificación se debe aunar la participación de los principales actores económicos, políticos y sociales de la comunidad para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo, construir una visión de futuro común y seleccionar los objetivos prioritarios de intervención
 - Se debe otorgar mayores plazos a la confección del proyecto, que obligue a un mejor pensamiento en la organización de los planes, y una cogestión del funcionariado político,
-

legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración, de modo que el presupuesto público se presente como un plan de gobierno

- Incorporar las nuevas tecnologías informáticas al proceso presupuestario en las etapas de planificación y ejecución previa capacitación a los actores involucrados en conocimientos sobre esta etapa presupuestaria
- Se debe plantear un cambio cultural promoviendo la aplicación de sistemas de presupuestos participativos y gestión por resultados, y presupuestos orientados a resultados
- Es necesario transparentar la gestión presupuestaria, de este modo la ciudadanía misma servirá de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto
- Puede mejorarse la gestión presupuestaria a través de la utilización de instrumentos del sector privado en la administración pública, como la gestión por resultados, la adecuación del presupuesto por programas a la planificación estratégica, el benchmarking y la calidad total
- Que el presupuesto público sea una herramienta de gerencia, transparencia y rendición de cuentas
- Definición de una reforma basada en pilares básicos y factores críticos de éxito
- Análisis de los motivos de la falta de utilización óptima del presupuesto como base para la definición de la propuesta
- Necesidad de capacitación de los involucrados en la gestión presupuestaria

Comunicación

- Incorporación de tecnologías de la información y alfabetización tecnológica para propiciar el uso de la tecnología por parte de la ciudadanía
-

-
- Esfuerzos por incrementar la interacción entre gobierno y los ciudadanos vía internet
 - Implementación de servicios a los ciudadanos a través del gobierno electrónico
 - Formulación de un modelo de información integrado
 - Formulación de una estrategia de comunicación pública enfocada en dos grandes ejes: marketing de ciudad y generación de espacios de participación ciudadana y empoderamiento local
 - Objetivo de la estrategia de comunicación pública: proporcionar información verdadera, confiable, clara y periódica a la comunidad; posicionar ante propios y extraños la imagen del municipio; impulsar un ambiente institucional interno agradable y armónico para brindar un mejor servicio a la comunidad; desarrollar y consolidar canales que permitan reforzar el lazo alcaldía – comunidad – instituciones – empresas y demás públicos
 - Formulación de un modelo estructural de gestión comunicativa relacional centrado en tres secciones: publicidad institucional; relaciones informativas; y relaciones institucionales
 - Se debe entender a la comunicación institucional como una interacción comunicativa relacional bidireccional, entre la administración y los ciudadanos
 - Se deben tener en cuentas tres variables fundamentales: la estructura de los medios de comunicación existentes en el municipio; la estructura municipal; y el mapa taxonómico de la organización pública
 - La estrategia de comunicación debe ser planeada a mediano y largo plazo en función del plan estratégico del municipio para evitar improvisaciones, falta de rigor, incoherencias, y estar siempre orientada y planificada a partir de los objetivos derivados del proyecto global de ciudad
 - Si no se desarrolla una gestión de la información suficiente y eficaz, los medios de
-

comunicación, formadores de la opinión pública, obtendrán datos de otras fuentes informativas, emitiendo mensajes de diversa naturaleza, no controlados por la institución pública

- Objetivo de la estrategia de comunicación institucional: lograr una mejora en la percepción de los beneficiarios de la gestión municipal para favorecer a la organización
- Utilización de características relevantes de estrategias de comunicación del sector privado
- Definición de objetivos de comunicación en función de la estrategia de comunicación institucional establecida, que busque: posicionar al municipio frente a públicos externos e internos, alinear y orientar a los RRHH para la transmisión de la personalidad del municipio y lograr interacción con los clientes externos
- Definición de estrategias de medios y mensajes en función de los objetivos de comunicación

Control

- Elaboración de una guía de control interno municipal y su evaluación
 - Consideración del control interno como una de las principales herramientas que contribuyen al logro de los objetivos y metas y la misión institucional
 - Órgano de fiscalización superior que capacita a municipios sobre sistemas de control interno
 - Planteo del control interno como aquel que permite realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados obtenidos con lo programado y presupuestado, permitiendo tomar medidas correctivas oportunas ante desviaciones
 - Consideración de los 5 elementos del informe COSO: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión
-

-
- Ciclo de control interno: establecer medidas de control interno, evaluar el control interno, emitir acciones correctivas, fortalecer las medidas de control interno
 - Realización de cuestionario ponderados de control interno que se vuelcan luego son volcados a una matriz concentradora de control interno, siendo esta luego evaluada
 - Emisión de normas de control interno o marcos conceptuales de control interno que sirven como guías generales
 - Medición de la percepción de las entidades públicas con relación a la implementación del sistema de control interno
 - Emisión de un manual de control interno municipal
 - Detección de aspectos que disminuyen la eficiencia del control externo
 - Definición de propuestas en función de las deficiencias detectadas
 - Que el trabajo del control externo sea más visible para la sociedad
 - Explorar fórmulas de colaboración público – privadas
 - Emisión de un manual de control externo
 - Que los órganos de control externo no se limiten al control de legalidad sino que se orienten también al análisis de los resultados
 - Incorporación al control externo de auditorías por desempeño, a partir de la definición de indicadores de desempeño
 - Que el control externo no solo aporte transparencia sino que también contribuya a la hacienda pública con recomendaciones tendientes a la economía, la eficacia y la eficiencia de la administración
 - Creación de delegaciones de control en los municipios
 - Considerar al sistemas de participación ciudadana como un organismo de control más
 - Acción de entes estatales orientada a formar ciudadanos para el control social de la
-

gestión pública, a través de páginas web

- Distribución de cartillas ilustradas de promoción y desarrollo de capacidades de control social a ciudadanos y servidores públicos
- La rendición de cuentas para el control social pretende construir un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía, donde se informa de los resultados de la gestión y se construyen planes y proyectos en forma conjunta, y se realiza en función del plan de desarrollo municipal
- En función de las inquietudes planteadas por la ciudadanía se construye una matriz de compromisos de mejoramiento, las acciones requeridas, los responsables, la fecha límite para su ejecución y los indicadores para su medición

Fuente: elaboración propia en función de la información de los capítulos 1 y 2

Es relevante también tener en consideración en forma global, el resumen de propuestas, su concreción y resultados, analizados en el capítulo 1 en relación a la transparencia, y que se exponen en el siguiente cuadro:

Tabla 43 – Cuadro de diferentes propuestas, su concreción y los resultados esperados

Propuestas	Cómo se concretan	Resultado Esperado
Propone trabajar en tres ejes: la responsabilidad, la integridad y la comunicación	Se concreta a través de la modernización de la gestión (instrumentos, procedimientos y control), fortalecimiento de la perspectiva ética y mayor acceso a la información	Lograr la prevención y control de la corrupción
Propone trabajar con la	Se concreta a través de	Fortalecer la rendición de

<p>difusión de información de áreas críticas (puntos 1 a 11) y promover una mayor participación (puntos 12 a 14)</p>	<p>acciones para brindar respuestas a qué información brinda el gobierno a la sociedad, como se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno y cómo atiende el gobierno las demandas sociales</p>	<p>cuentas y la transparencia</p>
<p>Propone trabajar en la detección de puntos débiles y áreas vulnerables evaluadas a través de un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad</p>	<p>Se concreta a través de la formulación de políticas sociales consensuadas a partir de la evaluación realizada</p>	<p>Mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad municipal</p>
<p>Propone trabajar en la rendición de cuentas como un proceso continuo y abierto</p>	<p>Se concreta a través de la organización y difusión y análisis de la información de la gestión municipal en audiencias públicas que general recomendaciones que deben luego materializarse y sobre las cuales se realiza un</p>	<p>promover la corresponsabilidad de autoridades y población, fortalecer vínculos entre actores y facilitar el ejercicio transparente de la gestión pública municipal</p>

	seguimiento	
Propone incorporar paulatinamente un cambio cultural en los organismos públicos, basado en la gestión por resultados	A través de un documento público de compromiso	Desarrollar en los organismos públicos procesos de mejora continua para incrementar su receptividad y la calidad de los servicios
Propone promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia	Se concreta a través de la construcción de un modelo de gestión integrado para la transparencia, con diferentes etapas	Facilitar el acceso ciudadano a la información pública municipal, promover capacidades institucionales en los municipios, proponer mejoras en gestión municipal

Fuente: elaboración propia en función de la información del capítulo 1

Análisis de las características actuales, las potencialidades y las necesidades de los municipios de la Provincia de Misiones

Para elaborar un modelo de administración transparente aplicable a los municipios es necesario también tener presente las características actuales, las potencialidades y las necesidades de los municipios, tanto en relación a la transparencia en las administraciones en sí misma, como en relación a sus presupuestos, sus comunicaciones y los controles que ejecutan o a los que se someten. Estos datos fueron relevados en los capítulos 4 y 5 del presente trabajo, y se exponen a continuación los aspectos relevantes a tener en cuenta, y la interrelación existente entre ellos.

Aspectos generales sobre la transparencia en los municipios de la Provincia de Misiones

Luego de haber realizado el estudio preliminar del capítulo 4, se pueden definir una serie de aspectos generales que deben tenerse en consideración al hablar de la transparencia en los municipios de la Provincia de Misiones.

Debe observarse que, de 28 indicadores relevados, en 14 de ellos los municipios de primera y segunda categoría han tenido un comportamiento en el mismo sentido, es decir ambas categorías de municipios señalan respuestas bajas a un indicador o viceversa. En los 14 restantes los comportamientos fueron opuestos, mientras la respuesta al indicador en un municipio de primera categoría era alta, en el de segunda era baja, o viceversa.

En los casos en que varían en el mismo sentido o en sentido opuesto, aparecen indicadores de diferentes variables, salvo en las variables 4, 5 y 9 – confianza y respeto de la ciudadanía, clara definición de responsabilidades de funcionarios y agentes, y transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes - que poseen solo un indicador, que figuran entre los que tienen un comportamiento en el mismo sentido en los municipios de primera y segunda categoría. En estos casos, las variables 4 y 5 presentan respuestas bajas en ambas categorías de municipios, y la variable 9 presenta respuestas altas.

En el caso de la variable 4 – confianza y respeto de la ciudadanía -, el indicador fue medido a través de encuestas de opinión realizadas en sede municipal, o en sede de la ejecución de los programas. Esta variable dio un valor bajo tanto en municipios de primera como de segunda categoría puesto que en general no se realizan, encuestas de opinión.

En el caso de la variable 5 – clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos – al evaluar el indicador referido a la existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad donde se determinen las responsabilidades y de los agentes y funcionarios, resultado que esta herramienta es poco conocida y aplicada es estos municipios, lo cual motivo el bajo puntaje en la variable.

En la variable 9 se conjuga aún la idiosincrasia de los pueblos en los municipios, donde todos se conocen, con lo cual se puede valorar como alta la transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes.

En el siguiente cuadro se exponen los indicadores en los que hay comportamientos similares y en los que hay comportamientos opuestos:

Tabla 44 – Cuadro general de comportamiento de indicadores

Comportamiento en sentido contrario	Comportamiento en el mismo sentido
1.1 Participación en medios de com. para difusión de políticas públicas	1.3 Público en general que conoce función y acciones del municipio
1.2 Empleados y funcionarios que conocen las actividades del municipio	2.1 Resultados y procesos de contratación claros y con acceso a la información en general
2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal	2.2 Conocimiento sobre los Proveedores sus contratos y montos
2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución	2.6 Difus. de los programas soc., su costo y sus beneficiarios
2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
3.3 Respuestas y soluciones resultantes de propuestas de la participación ciudadana	2.8 Difus. de los trámites para la obtención de ss. municipales
3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.	3.2 Participación en convocatorias de control social
6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno	4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas
6.2 Sugerencias y correcciones realizadas por el control interno y atendidas por la administración	5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad
7.2 Difusión al público sobre el cumplimiento de las presentaciones de las rendiciones	6.3 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo
7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término correspondiente
8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD
8.3 Independencia económico financiera del HCD	9.1 Transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes

Fuente: Elaboración propia según procesamiento de las encuestas.

Por otra parte, se presentan además los siguientes indicadores y variables, que han sido valorados con respuestas bajas y medias. En el cuadro se exponen clasificado en municipios de primera y segunda categoría.

Es sobre estos indicadores sobre los que debería trabajarse para mejorar la transparencia:

Tabla 45 – Cuadro de indicadores con respuestas bajas y medias

1era categoría		2da categoría	
Bajas	Medias	Bajas	Media
2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	1.2 Empl. y func. que conocen las actividades del municipio	2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	1.1 Particip.en medios de com. para difusión de políticas públicas
2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio
3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	
3.2 Participación en convocatorias de control social	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	
4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas	2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	
5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	3.2 Participación en convocatorias de control social	
	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	
	6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.	
		4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas	
		5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad	
		7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	
		7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	
		8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	
		8.3 Independencia económico financiera del HCD	

Fuente: Elaboración propia según procesamiento de las encuestas

En general, puede observarse que los municipios de primera categoría, presentarían de acuerdo a los indicadores, una mayor transparencia que los municipios de segunda categoría. De los 28 indicadores valorados, 6 presentan un valor bajo, y 8 un valor medio, siendo un total de 14 indicadores sobre los que habría que trabajar para mejorar la transparencia.

En los municipios de segunda categoría en tanto, son 14 los indicadores con valoración baja y 2 con valoración media, con lo que suman 16 indicadores sobre los que se debería trabajar.

A los efectos de alcanzar un mayor impacto en las acciones a desarrollarse por el modelo de administración transparente para municipios, se analizan a continuación el orden de prioridad a otorgarse a los indicadores a lo que estas apuntarán.

Así, surge del cuadro anterior, que todos los indicadores valuados con la respuesta baja en los municipios de primera categoría, también obtuvieron esa valoración en los de segunda categoría. Es decir que estos indicadores deberán indefectiblemente hallarse abordados por las acciones que prevea el modelo a construirse.

De los indicadores valorados con respuestas medias en los municipios de primera categoría, muchos de ellos obtuvieron respuestas bajas en los de segunda categoría, estos constituirían un segundo orden de prioridad en el abordaje del modelo.

El resto de los indicadores que han obtenido respuesta baja en los municipios de segunda categoría, constituyen el tercer orden de prioridad, figurando los restantes valorados con respuestas medias, tanto en los municipios de primera como de segunda categoría, entre los de menor relevancia.

Se presenta a continuación el cuadro de relevancia de los indicadores a los que apuntarán las acciones del modelo:

Tabla 46 – Relevancia de indicadores en función a la necesidad de intervención para alcanzar mayor impacto

1er relevancia	2da relevancia	3ra relevancia	4ta relevancia
2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.	1.1 Particip.en medios de com. para difusión de políticas públicas
2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	1.2 Empl. y func. que conocen las actividades del municipio
3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio
3.2 Participación en convocatorias de control social		8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.
4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas		8.3 Independencia económico financiera del HCD	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal
5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad			6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno

Fuente: Elaboración propia según procesamiento de la tabla 45

Aspectos generales en relación al presupuesto, la comunicación y el control en los municipios de la Provincia de Misiones

En materia de presupuesto, se observa en general que se cumple con lo establecido legalmente, detectándose una serie de falencias que deben ser corregidas para que esta herramienta pueda ser utilizada en su potencialidad.

De acuerdo a la forma de desarrollo que detenta, el presupuesto asume en los municipios de la Provincia de Misiones las características de los presupuestos clásicos, constituyendo básicamente, de acuerdo a la forma exigida legalmente, y a la manera en la que es utilizado, un instrumento financiero que proporciona elementos que brindan ciertos márgenes de previsión, administración de la ejecución, y estándares de control.

No obstante ello, la optimización de las potencialidades que presenta esta herramienta contribuirían definitivamente a mejorar la transparencia en las administraciones.

La falta de valoración del presupuesto público por parte de los principales actores de la gestión presupuestaria (intendentes, contadores municipales, y miembros de los departamentos deliberativos) y la falta de vínculo de esta herramienta con las políticas públicas, el plan de acciones del gobierno y las decisiones de la gestión impiden se obtenga todas las ventajas y beneficios que reportaría el mismo como herramienta de planificación. Asimismo, la gran cantidad de reestructuraciones e incrementos en relación a sus valores iniciales, que se realizan durante la ejecución presupuestaria, y la falta de utilización del presupuesto como instrumento que brinde información para el gerenciamiento de los programas y políticas sociales, no permiten que sea utilizada plenamente como una herramienta de administración. Finalmente, al utilizarse como herramienta de control solo de modo parcial y a posteriori, con un control más orientado al destino del gasto que a un control de gestión, pierde potencialidad como herramienta de control.

Las causas principales por las que no se utiliza plenamente el presupuesto público se vinculan entre sí, siendo ellas la falta de formación y capacitación de los actores involucrados, la falta de planificación de la gestión de los entes municipales y la falta de autonomía financiera.

En materia de comunicación, en general la normativa, salvo casos puntuales, no exige mayor difusión de la información. Si bien existe una ley provincial de libre acceso a la información pública, son pocos los municipios que han adherido a la misma.

En relación a la importancia formal que se otorga a la comunicación a través de la creación de un área específica que se ocupe de la temática y la formulación de una estrategia de control interno, se observa que los municipios de primera categoría se han desarrollado más que los de segunda categoría en la materia. Ambas categorías de municipios trabajan, en general, en estrategias de posicionamiento y análisis de la opinión pública. En cuanto a la utilización de medios de comunicación, instrumentos de comunicación y las denominadas nuevas

tecnologías de la información, los municipios de primera categoría presentan mayores avances en el área que los de segunda categoría.

Se observa que entre los ruidos y barreras de la comunicación aparece con mayor frecuencia la falta de planificación del mensaje y la atención deficiente, y la utilización de la comunicación tanto formal como informal, prevaleciendo esta última sobre todo en los municipios de segunda categoría.

Analizado el control en los municipios de la Provincia de Misiones, clasificándolo en control interno, externo y social, puede señalarse que en materia de control interno no se utiliza ninguna guía de control interno, salvo lo establecido en el reglamento de contabilidad y normas de administración para municipalidades dictado por el Tribunal de Cuentas, dentro de la delegación de la facultad de reglamentar la Ley Orgánica de Municipalidades que le otorgara la precitada ley. Esa reglamentación es referida a los aspectos concernientes a la actividad económica, financiera y patrimonial de las municipalidades y a sus rendiciones de cuentas.

El control interno es llevado adelante en los municipios por el contador municipal, al que de acuerdo con la Ley XV N° 5 – Ley Orgánica de Municipalidades – tiene un gran número de responsabilidades, pero sobre todo de control financiero y de legalidad. Dentro de este marco realizan controles que les permiten realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados y control de gestión, pero siempre financiero y de legalidad.

El control externo se encuentra a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones. No se acumulan retrasos en el estudio de las cuentas de las municipalidades ya que en los municipios de primera categoría se realiza un control in situ, y en el caso de los de segunda categoría, donde antes existían retrasos por la falta de presentación de las rendiciones de cuentas, de ocurrir en la actualidad dicho inconveniente, se realiza un procedimiento denominado determinación de oficio que ha resuelto este tipo de situaciones.

El control que se realiza es un control de legalidad a posteriori, tal como lo establece la Constitución de la Provincia, y a Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y dentro del estudio realizado, se considera que no existen, en general, zonas de sombra que quedan sin estudiar, que los controles no serían más eficientes si el organismos se encontrara en sede municipal y que el tribunal de cuentas no podría realizar un control por desempeño.

Dentro de los aspectos que se consideran podrían mejorar el control externo se han mencionado opciones de incorporar medios informáticos al control, incorporar mejoras al procedimiento de control e incorporar mejoras en los recursos humanos del organismo de control.

En relación al control social, en general es escaso e incipiente en los municipios de la Provincia de Misiones.

De los Pilares Fundamentales de un Modelo de Administración Transparente para Municipios

Se ha analizado previamente la situación del presupuesto público, la comunicación y el control en los municipios de la Provincia de Misiones, habiendo detectado una serie de falencias en su aplicación actual.

Ahora bien, al hablar de presupuesto público en cuanto al aporte que puede brindar este instrumento a la transparencia, el mismo es indiscutible. A los fines de organizar una gestión que sea visible, previsible y confiable, es indispensable que la misma sea planeada, administrada y controlada de acuerdo a ciertos parámetros.

Si bien el modo en que se encuentra planteado el presupuesto público en los municipios de la Provincia de Misiones, de acuerdo a la forma exigida legalmente, y a la manera en la que es utilizado, no permite en la actualidad el aprovechamiento pleno de todas las potenciales ventajas que podría brindar este instrumento, el mismo, desde el aspecto financiero

proporciona valiosos elementos que brindan ciertos márgenes de previsión, administración de la ejecución, y estándares de control.

Es por ello que el presupuesto público es uno de los pilares del modelo de administración transparente. Su utilización eficiente, permite mejorar muchos de los indicadores que necesitan mejorar sus valuaciones.

Se presenta a continuación el listado de los indicadores que pueden mejorar su valuación con una adecuada utilización del presupuesto público.

Tabla 47 – Relación entre presupuesto público e indicadores

Utilización eficiente del presupuesto	2.2 Conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos
	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución

Fuente: Elaboración propia según la tabla 46

Por otra parte, es inevitable vincular la comunicación con la transparencia.

Es indispensable cuando se habla de transparencia difundir la información, que la misma fluya y sea de conocimiento para cualquier persona que quiera acceder a ella.

Una adecuada comunicación permite que los ciudadanos conozcan la gestión municipal, de modo que puedan participar activamente, que los diferentes públicos (interno y externo)

perciban las dificultades que esta enfrenta y los logros que alcanza, permite un mayor control y evita la corrupción, facilita una mayor competitividad entre proveedores, una mayor racionalidad y eficacia en el manejo de los recursos públicos, y da mayor credibilidad en las autoridades y el gobierno.

Por ello, la comunicación es otro de los pilares fundamentales de un modelo de administración transparente para municipios, puesto que de ella depende fundamentalmente la confianza que tengan los usuarios de las informaciones de que los datos que la administración le brinda son reales y que por lo tanto existe transparencia de la administración.

Una adecuada comunicación de la gestión permite mejorar muchos de los indicadores que, de acuerdo al estudio realizado requieren intervención.

Se observa en el siguiente cuadro los indicadores que pueden mejorar con una adecuada comunicación de la gestión.

Tabla 48 – Relación entre adecuada comunicación e indicadores

Adecuada comunicación	2.2 Conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos
	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana
	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.

	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD
	1.1 Participación en medios de comunicación para difusión de políticas públicas
	1.2 Empleados y funcionario que conocen las actividades del municipio
	1.3 Público en general que conoce funciones y acciones del municipio
	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución
	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal

Fuente: Elaboración propia según la tabla 46

Finalmente, corresponde el análisis del control. El control es el marco de garantía del cumplimiento de lo establecido en el presupuesto público, y de que lo que se transmite en la comunicación se condice realmente con la gestión.

Sin control no hay caución ni para el departamento ejecutivo, de que efectivamente se ejecutan las acciones planificadas, sin despilfarro y cumpliendo los objetivos previstos, ni para el departamento legislativo, de que se da cumplimiento a lo autorizado por este último a su mandatario, el departamento ejecutivo, ni para la población de que los fondos públicos se utilizan dentro del marco de la ley.

Por ello, el control interno es de interés fundamental para el departamento ejecutivo, que requiere que las erogaciones se realizarse de acuerdo a las normas legales, evitando despilfarros y en cumplimiento de los objetivos preestablecidos, y que los recursos se recauden de manera correcta, evitando pérdidas o faltas de rendimiento, que el patrimonio se

encuentre resguardado, con el adecuado mantenimiento y conservación, y que los programas y políticas públicas brinden resultados de calidad a la población, con economía, eficiencia y eficacia. El control interno, elabora y corrobora información que luego debe ser comunicada por la gestión, y alinea la gestión para el cumplimiento de los estándares requeridos por el control externo.

El control externo, primordial por su independencia, vuelve a generar y corroborar información requerida para garantizar la transparencia, validando datos que son comunicados luego tanto al departamento deliberativo como a la ciudadanía.

El control social por su parte, con los insumos provistos por el control interno y externo, brindados por la comunicación de la gestión, son el broche final de la transparencia, su razón de ser y uno de sus objetivos.

Es indudable que el control, en sus tres formas constituye un pilar indiscutido de un modelo de administración transparente para municipios.

En el cuadro siguiente se observa como el control contribuye a elevar la valuación de los indicadores que requieren intervención de acuerdo al estudio previamente realizado.

Tabla 49 – Relación entre el control y los indicadores

Apropiado sistema de control	2.2 Conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos
	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad

	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana
	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.
	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	8.3 Independencia económico financiera del HCD
	1.1 Participación en medios de comunicación para difusión de políticas públicas
	1.3 Público en general que conoce las funciones y acciones del municipio
	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución
	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal
	6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno

Fuente: Elaboración propia según la tabla 46

Puede observarse así, que la utilización óptima del presupuesto público, la comunicación adecuada de la gestión y la instauración de un eficiente sistema de control son los pilares fundamentales de un modelo de administración transparente para municipios puesto que ayudan a mejorar todos los indicadores que requieren obtener una mayor valuación a los efectos de que las administraciones municipales sean más transparentes.

Así, en el cuadro siguiente, se observa marcados en verde los indicadores que mejorarían con una eficiente utilización del presupuesto público, en amarillo, los que lo harían con una adecuada comunicación de la gestión, y en naranja, los que mejorarían con un apropiado sistema de control, quedando todos los indicadores cubiertos (en algunos indicadores se superponen los colores pero ello no ha sido considerado en el cuadro)

Tabla 50 – Cuadro de indicadores que mejorarían con los pilares del modelo de administración transparente

1er relevancia	2da relevancia	3ra relevancia	4ta relevancia
2.2 Conocim. sobre los Proveed. sus contratos y montos	2.3 Difusión de la recaud. y gtos. de la gest. municipal	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.	1.1 Particip.en medios de com. para difusión de políticas públicas
2.7 Conocim. general de gtos. en comunic.	2.4 Puesta en conocim. sobre la deuda pública y su evolución	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones	1.2 Empl. y func. que conocen las actividades del municipio
3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	1.3 Público en gral. que conoce func. y acc. del municipio
3.2 Participación en convocatorias de control social		8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD	2.5 Puesta en conocim. de obras de infraest., su costo, ejecutor y ev.
4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas		8.3 Independencia económico financiera del HCD	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal
5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad			6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno

Fuente: Elaboración propia según las tablas 47, 48 y 49

Formulación de un Modelo de Administración Transparente basado en tres pilares fundamentales aplicable a los Municipios de la Provincia de Misiones

Analizados los aspectos más relevantes de las experiencias desarrolladas en materia de transparencia, presupuesto, comunicación y control, y las características actuales, las potencialidades y las necesidades de los municipios de la Provincia de Misiones, considerando los aspectos generales de los conceptos estudiados, y definidos los pilares

básicos de un modelo de administración transparente aplicable a los municipios, se procede a la formulación del modelo de administración transparente aplicable a los municipios.

Tal como se explicitó en el apartado anterior, los pilares fundamentales de un modelo de administración transparente son: la utilización eficiente del presupuesto público; una adecuada comunicación de la gestión; y un sistema de control eficiente.

Es fundamental que un modelo de administración que favorezca la transparencia de la gestión municipal este fundado en pilares sólidos que permitan conocer previamente los planes de la gestión, sus montos y conceptos financieros, los programas, acciones y resultados esperados, y si estos se cumplen dentro de los parámetros acordados, evitando despilfarros y cumpliendo con las normativas legales, cuáles son las funciones y acciones de los funcionarios y agentes, entre otros, y que dicha información se encuentre al alcance de los interesados, los encargados de control y los ciudadanos.

Así, la construcción del modelo para la transparencia de la administración municipal se logra a partir de la implementación en las gestiones municipales de adecuadas prácticas y ajustes en determinados ámbitos y aspectos de la administración que permitan:

- La utilización eficiente del presupuesto público para que contribuya al logro de una administración transparente en los municipios
- La comunicación adecuada de la gestión que permita transparentar la administración en los municipios
- La instauración de un apropiado sistema de control que logre una administración transparente en los municipios.

Se analiza a continuación cada grupo de intervenciones por separado.

- Utilización eficiente del presupuesto público para que contribuya al logro de una administración transparente en los municipios

Al analizar la utilización eficiente del presupuesto como uno de los pilares básicos del modelo de administración transparente para municipios se observó, que muchos indicadores que en la actualidad presentan respuesta baja, podrían ser mejorados con esta herramienta (tabla 47).

Así los indicadores a mejorarse desde el presupuesto público son: el conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos; el conocimiento general de gastos en comunicación; la apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión; la participación en convocatorias de control social; la difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal; la puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución; la difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones; la difusión del resultado del estudio de las cuentas; y la puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución.

Del presupuesto público tal como se elabora, ejecuta y controla en la actualidad, surgen ya una serie de informaciones que pueden mejorar la transparencia de las administraciones municipales. Se deben clasificar los datos que surgen del propio presupuesto y que se puede gestionar a través de la información que este proporciona, para cubrir todos los indicadores que requieren mejorar su performance.

Para ello, desde el presupuesto público, tal como se encuentra planteado, es decir en su forma de presupuesto clásico, clasificado en recursos y erogaciones, y con algunas adaptaciones se puede lograr aumentar la transparencia en las administraciones municipales.

Se presenta a continuación las medidas propuestas en la utilización del presupuesto público para alcanzar los objetivos propuestos:

Tabla 51 – Medidas propuestas a aplicarse en el presupuesto público

Medidas propuestas	Indicadores que mejorarían
	2.2 Conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos

- Generación de información a partir del presupuesto público	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
- Incorporación de la ciudadanía a la gestión presupuestaria	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución

Fuente: Elaboración propia según la tabla 47

El presupuesto público es una fuente de generación de información constante. Si bien no es utilizado en toda su potencialidad, el objetivo de brindar información es uno de los primordiales y una de las razones de ser del presupuesto del estado.

Tanto en la etapa de la planificación, como en la de ejecución, o en la posterior de control, el presupuesto público brinda información que es indispensable para lograr transparencia en la administración municipal.

Así, en la etapa de planificación, el departamento ejecutivo ya conoce y a través del presupuesto público puede informar al departamento deliberativo, e incluso a la población, datos como conceptos y montos autorizados para erogaciones (dentro de los que luego estará encuadrado el conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos y el del

conocimiento general de gastos en comunicación, entre otros), la difusión de la planificación en cuanto a la recaudación y gastos de la gestión municipal; lo previsto en materia de la deuda pública y su evolución y lo previsto para el ejercicio económico en materia de obras de infraestructura, su costo y evolución.

Para ello se debe mejorar la planificación de la gestión que se plasma en el presupuesto público, ampliándose los plazos para la confección del proyecto a remitirse al departamento deliberativo, para que efectivamente la información del mismo comunique un mensaje coherente, un plan de gobierno.

Es recomendable que la planificación plasmada en el presupuesto responda a una planificación estratégica, que aúne la participación de los principales actores económicos, políticos y sociales de la comunidad a partir de un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo, construir una visión de futuro común y que seleccione los objetivos prioritarios de intervención.

Para ello se debe plantear un cambio cultural en la gestión presupuestaria promoviendo la aplicación de sistemas de presupuestos participativos y gestión por resultados, o presupuestos orientados a resultados, lo que conlleva necesariamente a la necesidad de capacitación de los involucrados en la gestión presupuestaria.

También sería recomendable la incorporación de nuevas tecnologías informáticas al proceso presupuestario, que pueden colaborar profundamente tanto en la elaboración, como en la etapa de ejecución, previa capacitación de los actores involucrados.

En la etapa de planificación, la incorporación de tecnología a través de medios informáticos, puede ayudar a traducir políticas públicas o programas en planes de compras a concretarse en las partidas presupuestarias de gastos previstas en el presupuesto público.

Es necesario considerar además, que en el caso que la planificación haya sido correcta y responda a un plan de gobierno basado en un plan estratégico evitando las improvisaciones, las modificaciones presupuestarias deberían darse en casos extraordinarios

En la etapa de ejecución, y sobre todo si la contabilidad presupuestaria se encuentra actualizada, de los registros y cuadros contables surgen oportunamente los datos requeridos para brindar mayor transparencia a la administración: del libro de caja surgen la información sobre la recaudación, sus montos, conceptos, evolución de las estimaciones realizadas en la materia, etc.; del registro de compromisos e imputaciones surgen los datos de proveedores, sus contratos, saldos pendientes de pago, compromisos asumidos, conceptos de las erogaciones (en materia de comunicaciones, u obras públicas, deuda pública, etc.); del estado de ejecución del presupuesto de gastos y del estado de ejecución del cálculo de recursos surge la información para la difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal de cada mes, entre otros datos de interés.

Es importante que el presupuesto público sea también durante su ejecución, una herramienta de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.

Y finalmente, en la etapa de control, que abarcaría toda la etapa de ejecución cuando nos referimos al control interno y social, y la etapa posterior a la rendición de cuentas, en el caso del control externo, incluye la posibilidad brindar toda la información elaborada anteriormente (datos sobre el conocimiento sobre los proveedores, sus contratos y montos, conocimiento general de gastos en comunicación, obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución, difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal, la puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución) a lo que se sumaría la difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones, el resultado del estudio de las cuentas, la apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión y la participación en convocatorias

de control social, ya que al transparentarse la gestión presupuestaria, la ciudadanía misma sirve de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto.

Por lo tanto, para que el presupuesto público contribuya al logro de una administración transparente en los municipios, se debe generar información a partir del presupuesto público e incorporar a la ciudadanía en la gestión presupuestaria, a partir de la apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión y la participación en convocatorias de control social, utilizando la potencialidad del presupuesto como herramienta de planificación, puesto que de este instrumento obtenemos datos sobre las acciones previstas en la gestión; tener la contabilidad de presupuesto actualizada, de modo que brinde información útil y oportuna sobre datos relevantes para una administración transparente, y difundir la información obtenida como resultado del control interno y externo, para un mayor control social.

La información que es generada desde el presupuesto público debe ser sometida a un sistema eficiente de control, para generar nueva información y que esté garantizado que la misma es veraz, y luego ser difundida a través de una adecuada comunicación.

- La comunicación adecuada de la gestión que permita transparentar la administración en los municipios

La comunicación en si misma apunta principalmente a hacer pública la información.

Por ello, y teniendo en cuenta que todo comunica, se debe trabajar en la coherencia y transmisión armónica de los tres tipos de imágenes de la institución - la imagen que se desea dar, la imagen real y la imagen percibida – abarcando tanto la comunicación formal como la comunicación informal, puesto que todo acto realizado por la institución tiene una repercusión social que muchas veces es interpretada por la sociedad como comunicación institucional.

Una adecuada comunicación es absolutamente necesaria para transparentar la administración de los municipios puesto que de ella depende fundamentalmente la confianza que tengan los

usuarios de que las informaciones y datos que la administración brinda son reales, y que por lo tanto existe transparencia en la gestión.

A través de la adecuada comunicación, que se nutre de la información que brinda una utilización eficiente del presupuesto público validada por un apropiado sistema de control, se pueden mejorar muchos de los indicadores que, de acuerdo al estudio realizado requieren intervención.

Los indicadores que pueden mejorarse a través de una adecuada comunicación figuran expuestos en la tabla 48, y para alcanzar los objetivos propuestos se deben realizar las siguientes medidas en materia de comunicación:

Tabla 52 – Medidas propuestas en materia de comunicación

Medidas propuestas	Indicadores que mejorarían
- Definición de una estrategia de comunicación con información fidedigna y coherente	2.2 Conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos
	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	4.1 Encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana
3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones,	

- Incremento de la interacción gobierno-ciudadanos generando una gestión comunicativa relacional	etc.
	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD
	1.1 Participación en medios de comunicación para difusión de políticas públicas
	1.2 Empleados y funcionario que conocen las actividades del municipio
	1.3 Público en general que conoce funciones y acciones del municipio
	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución
3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal	

Fuente: Elaboración propia según la tabla 48

Para que la comunicación permita transparentar la administración de los municipios es necesario contar con una estrategia de comunicación planteada a mediano y largo plazo y en función del plan estratégico del municipio, cuyo objetivo sea proporcionar información verdadera, confiable, clara y periódica, obtenida de la utilización eficiente del presupuesto público validada por un apropiado sistema de control, de modo de evitar incoherencias, improvisaciones y falta de rigor.

Es fundamental que la información sea generada por el municipios, desarrollando una gestión de la información suficiente y eficaz, dado que de otra manera puede ocurrir que surjan datos de otras fuentes informativas, emitiendo mensajes de diversa naturaleza, no controlados por la

institución, que emitidos por los medios de comunicación, formadores de la opinión pública, generen inconsistencias, confusión y falta de confianza en la información generada internamente.

Para la definición de la estrategia de comunicación es importante considerar: la estructura de los medios de comunicación existentes en el municipio, la estructura municipal, y la definición clara y detallada de los públicos internos y externos a los que se quiere alcanzar, dado que para generar coherencia el mensaje debe ser veraz y unificado, apuntando tanto a empleados y funcionario, para que estos conozcan las funciones y acciones del municipio, como al público en general.

Es importante también que la estrategia de comunicación definida también apunte a generar espacios de participación ciudadana.

Ello se relaciona directamente con la segunda medida propuesta dentro del pilar comunicación adecuada: incremento de la interacción gobierno-ciudadanos generando una gestión comunicativa relacional.

Se debe apuntar a lograr interacción con los clientes externos, entendiendo a la comunicación institucional como una interacción comunicativa relacional bidireccional, entre la administración y los ciudadanos, desarrollando y consolidando canales que permitan reforzar los lazos municipalidad – comunidad – instituciones – empresas y demás públicos, y generando de espacios de participación ciudadana, donde se genere fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal, y donde puedan ser escuchadas sus opiniones.

Para ello se deben incorporar, además de los medios e instrumentos tradicionales ya utilizados, tales como la participación en medios de comunicación para difusión de políticas públicas y las encuestas de opinión en sede municipal o en donde se ejecutan los programas, tecnologías de la información y alfabetización tecnológica para propiciar el uso de la tecnología por parte de la ciudadanía, de modo de lograr un incremento en la interacción entre

gobierno y los ciudadanos vía internet y a través de la utilización del gobierno electrónico, que es un medio a través del cual se puede colocar mucha información a disposición de los usuarios, que la utilizarán de acuerdo a sus necesidades, generando mayor transparencia.

Así, se puede difundir, por medios electrónicos, y a través de espacios de participación y control social (utilizando diferentes medios e instrumentos de comunicación) información referida a los proveedores del municipio, sus contratos y montos, gastos en comunicación, deuda pública y su evolución, obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución.

Asimismo se deben difundir: recaudación y gastos de la gestión municipal, respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana, resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.; información sobre presentaciones de las rendiciones, resultado del estudio de las cuentas; e información sobre órdenes del día a tratarse en las reuniones del HCD.

- La instauración de un apropiado sistema de control que logre una administración transparente en los municipios.

Un adecuado sistema de control debe contemplar necesariamente el control interno, externo y el control social. Es el control el procedimiento que valida la información brindada por el presupuesto y la gestión municipal, garantizando que lo que se comunica es veraz, e incrementando la confianza de los usuarios de la información.

Instaurado de manera apropiada, el control permite el mejoramiento de los indicadores de transparencia detallados en la tabla 49, de acuerdo a las siguientes medidas propuestas:

Tabla 53 – Medidas propuestas en relación al control

Medidas propuestas	Indicadores que mejorarían
	2.2 Conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos
	2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación
	3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la

	gestión
	3.2 Participación en convocatorias de control social
	5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal
- Control interno integral	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución
	3.3 Respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana
	3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.
	7.2 Difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones
- Control externo oportuno y validador	7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas
	8.3 Independencia económico financiera del HCD
	1.1 Participación en medios de comunicación para difusión de políticas públicas
	1.3 Público en general que conoce las funciones y acciones del municipio
- Control social como garantía de los ciudadanos	2.5 Puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución
	3.4 Fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal
	6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno

Fuente: Elaboración propia según la tabla 49

Cuando se habla de control interno el mismo no debe limitarse al que se realiza en la actualidad en los municipios de la Provincia de Misiones (un control más apuntado al aspecto financiero y legal), sino que debe ser integral.

El control interno debe ser considerado como una de las principales herramientas que contribuyen al logro de los objetivos y metas y la misión institucional, debe ser planteado como aquel que permite realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados obtenidos con lo programado y presupuestado, permitiendo tomar medidas correctivas oportunas ante desviaciones.

El control interno debe ocuparse del control de gestión, que es de vital interés para el departamento ejecutivo, que es el principal interesado en conocer los resultados de la gestión.

Este mismo control valida ya en primera instancia, la información obtenida desde el presupuesto público, a la vez que en sí mismo también genera información de gestión que puede ser comunicada desde la estrategia de comunicación adecuada.

Para ello, es importante que el control interno sea adecuado, pudiendo establecerse medidas de control interno, que luego deberían ser evaluadas para emitir acciones correctivas y fortalecer así las medidas de control interno desarrolladas.

El control interno validaría y brindaría información que permita mejorar los siguientes indicadores: conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos; conocimiento general de gastos en comunicación; existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad; difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal; puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución; respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana; difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.; independencia económico financiera del HCD; puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución; existencia de un órgano o procedimiento de control interno.

Por otra parte, el control externo juega un papel de gran relevancia en un modelo de administración transparente para municipios, debiendo ser oportuno y validador.

Para ello es necesario que el trabajo del control externo sea más visible para la sociedad, pudiendo ello darse de diferentes maneras, como por ejemplo a través de convenios de colaboración público – privadas, donde además de obtener mayores insumos de control, su labor también es mayormente reconocida por las instituciones, que al conocer el trabajo realizado pueden valorarlo.

Por otra parte, la incorporación de mejoras al sistema de control externo, brindaría mayor eficacia y eficiencia en el control, con menores plazos y permitiendo abarcar muestras de control más significativas.

Para ello sería de gran relevancia la incorporación medios informáticos al control, impulsando la rendición de cuentas mediante sistemas computadorizados, realizando un control vía sistemas informáticos para lograr una segmentación antes de las verificaciones in situ en los municipios de primera categoría, recibiendo la información contable vía electrónica y para que sea estudiada en sede del Tribunal (rendición on line de los informes trimestrales y balance anual previo a al control in situ o presentación de las rendiciones en sede del Tribunal), para luego presentarse en el municipio y proceder a la verificación de la documental (órdenes de pago, recibos, recibos de sueldos) y controlar las obras y el inventario, para corroborar la veracidad de la información enviada.

También sería de interés la incorporación de mejoras en los procedimientos de control, tales como una reglamentación interna que determine la instauración de un régimen de precios testigos, la realización de un mayor número de auditorías en obras con intervención del departamento técnico del Tribunal de Cuentas, realizando el cotejo con los expedientes y planes de obras vigentes, la profesionalización del área de sumarios del Tribunal de Cuentas con mayor intervención de peritos externos, la realización de planificaciones de verificaciones

y controles in situ más rigurosos y frecuentes, la circularización a proveedores de las operaciones realizadas con el municipio y de los saldos al cierre, la posibilidad de pedir informes de las cuentas bancarias municipales a los bancos, o tener acceso a la información de las cuentas bancarias municipales, y la realización de controles cruzados de la información con otros entes.

Finalmente, y primordial, es la incorporación del control social a la gestión municipal.

Se debe considerar a los sistemas de participación ciudadana como un organismo de control más, ya que el control social es la garantía para los ciudadanos del correcto destino y utilización de sus fondos.

Además, la rendición de cuentas para el control social constituye un espacio de interlocución entre el municipio y la ciudadanía, donde se informa de los resultados de la gestión y se construyen planes y proyectos en forma conjunta en función del plan de desarrollo municipal, con lo cual está directamente vinculada con la medida propuesta dentro del pilar de comunicación adecuada, referido al incremento de la interacción gobierno-ciudadanos generando una gestión comunicativa relacional.

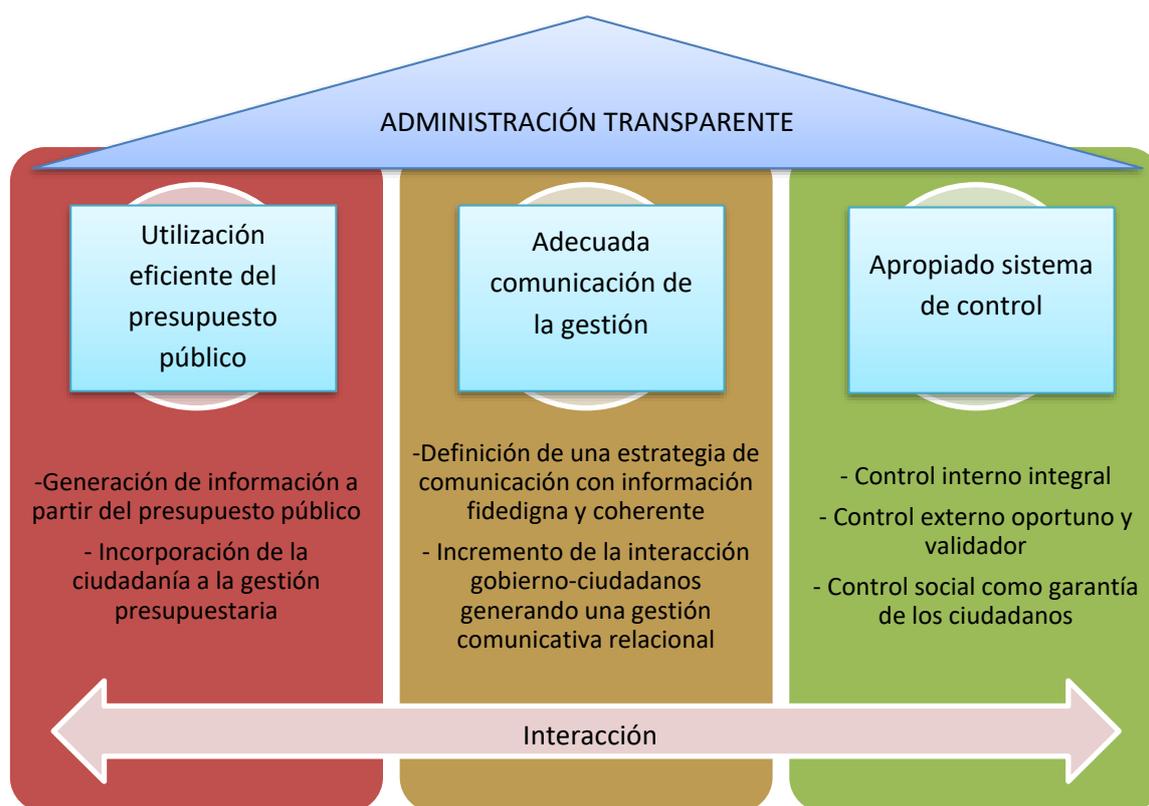
Para ello, sería necesario, tal como se había requerido en la estrategia de comunicación propuesta, que se apunte a generar espacios de participación ciudadana, la incorporación de tecnologías de la información y alfabetización tecnológica para propiciar el uso de la tecnología por parte de la ciudadanía, la realización de acciones estatales orientada a formar ciudadanos para el control social de la gestión pública, a través de páginas web, de distribución de cartillas ilustradas de promoción y desarrollo de capacidades de control social a ciudadanos y servidores públicos, y por otros medios.

A través del control social se mejorarían los siguientes indicadores: conocimiento sobre los proveedores sus contratos y montos; conocimiento general de gastos en comunicación; apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión; participación en

convocatorias de control social; difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal; puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución; respuestas y soluciones a propuestas de la participación ciudadana; difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.; difusión al público sobre presentaciones de las rendiciones; público en general que conoce las funciones y acciones del municipio; puesta en conocimiento de obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución; y fácil acceso de la ciudadanía a la gestión municipal.

Así, se presenta a continuación el esquema gráfico resumen del modelo de administración transparente para municipios propuesto en el presente trabajo:

Ilustración 43 – Modelo de administración transparente para municipios



Fuente: Elaboración propia según el modelo formulado

De esta forma, los pilares básicos del modelo garantizan la transparencia de las administraciones municipales, puesto que la utilización eficiente del presupuesto público, la

comunicación adecuada de la gestión y el ejercicio apropiado del control permitirían la obtención de los resultados propuestos – una administración transparente -.

Los pilares mencionados sostienen al modelo de administración transparente, interrelacionándose entre sí y retroalimentándose constantemente, y el grado de transparencia en los municipios puede ser evaluado periódicamente utilizando el formulario de la tabla 20 del presente trabajo (tabla de variables e indicadores de una administración transparente), y el formulario de encuesta de figuración en el anexo I, aplicado no solo a funcionarios y agentes municipales, sino también utilizando un sistema de muestras, a la población en general, para conocer en cada municipio, el grado de transparencia, los valores de los indicadores y las variables que se deben mejorar.

Por ello, dado que una adecuada utilización del presupuesto público y sus potencialidades, así como la de una buena estrategia de comunicación, y la aplicación de sistemas eficientes de control, abarcarían en sus efectos a los requeridos para la transparencia en la gestión municipal, se da por cumplido el objetivo del presente trabajo, consistente en diseñar un modelo de administración transparente aplicable a municipios basado en tres pilares fundamentales: el presupuesto, la comunicación de la gestión y el control.

Implementación de la Propuesta

Para la implementación de la propuesta basta con la voluntad de la autoridad superior de adoptar el modelo de administración transparente para municipios en su gestión municipal.

Podría sencillamente la gestión decidir adecuar su accionar a los requisitos del modelo, o bien, podría solicitar ayuda para su implementación.

La colaboración externa para la implementación de este modelo puede surgir a través diferentes medios.

Uno de ellos puede ser la celebración de convenios de capacitación o colaboración en la implementación, o ambos, con la universidad, a través de sus diferentes unidades académicas.

Desde la cátedra de administración y contabilidad pública, perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas, se puede colaborar para el logro de la utilización eficiente del presupuesto público, la generación de información a partir de esta herramienta, la incorporación de la ciudadanía en la gestión presupuestaria y la incorporación de un apropiado sistema de control, colaborado con la definición y formación de un control interno integral, y la elaboración de materiales que simplifiquen datos para ser difundidos, tanto en la adecuada comunicación de la gestión, como en el control social.

Desde la Facultad de Ciencias Económicas también, a través de la carrera de licenciatura en administración de empresas, se puede colaborar con la planificación estratégica del municipio y la definición de la estrategia de comunicación a ser aplicada dentro de las medidas propuestas.

Desde la Facultad de Humanidades, se puede obtener colaboración tanto para la iniciativa de incorporación de la ciudadanía en la gestión presupuestaria y en el control social, como en la estrategia de comunicación a desarrollarse, y en la de incremento de la interacción gobierno-ciudadanos generando una gestión comunicativa relacional, desde carreras como la licenciatura en comunicación social, licenciatura en trabajo social o antropología, entre otras.

También la universidad o las unidades académicas podrían colaborar a través de sus secretarías de extensión o sus unidades de vinculación tecnológicas.

Otra forma de que los municipios que quieran adoptar el modelo pueden hacerlo es con la utilización de este material de trabajo, dado que en los capítulos 1, 2 y 3 figuran casos y abundante mención de bibliografía que puede ser de utilidad para la adopción de la propuesta.

También podría el gobierno provincial fomentar la implementación del modelo desde un programa o política social orientado a los municipios, o bien, existen asociaciones de municipios que podrían en conjunto colaborar para la implementación del modelo y sus beneficios.

Internamente, para la implementación de la propuesta es fundamental la figura del contador municipal que deberá aportar a la utilización eficiente del presupuesto a través de la generación de información a partir de este instrumento, y en la instauración de un apropiado sistema de control, en el desarrollo y aplicación de un control interno integral. También es de relevancia la figura de un responsable del área de comunicación, ya que al tener la misma un papel fundamental en el modelo, la estrategia de comunicación, sus objetivos y acciones, el incremento de la interacción gobierno-ciudadanos generando una gestión comunicativa relacional, la incorporación de la ciudadanía a la gestión presupuestaria y al control social, deben ser cuidados con celo, planificados y mantener un constante seguimiento, para su correcta implementación.

Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Propuesta

Se expresa a continuación el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del modelo de administración transparente para municipios formulado.

Tabla 54 - Análisis FODA del modelo

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Son fortalezas del modelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El sustento científico de la determinación de los pilares del modelo - La base teórica que lo conforma - La viabilidad de su implementación - Puede implementarse desde variadas vías - En general, los municipios cuentan con los recursos humanos capacitados para la 	<p>Dentro de las oportunidades del modelo se observan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte tendencia a la búsqueda de la transparencia en el sector público - Fácil acceso a la determinación de vínculos para la implementación del modelo - Desde el gobierno nacional se promueven programas de transparencia

<p>implementación del modelo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obtención de resultados de corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - No se han implementado aún, en general, experiencias de control social - Tendencia a la generación de espacios de participación ciudadana
<p style="text-align: center;">DEBILIDADES</p> <p>Dentro de las debilidades encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de voluntad política para la implementación - Mediano y largo plazo para la consolidación del modelo en el municipio - Necesidad de formación de los recursos humanos 	<p style="text-align: center;">AMENAZAS</p> <p>En las amenazas se observa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descreimiento generalizado por parte de la población, lo que dificulta la participación - Falta de formación del capital social - Mediano o largo plazo en generación de confianza y participación

Fuente: Elaboración propia según el modelo formulado

CONCLUSIÓN

Son muchos los beneficios que reporta la transparencia a las gestiones del sector público y a la ciudadanía en general, en cualquier orden de gobierno en que se aplique.

Por este motivo, son numerosos las asociaciones y organismos nacionales e internacionales que han realizado esfuerzos económicos e intelectuales para fomentar la incorporación de una serie de hábitos en las gestiones que permitan favorecer la transparencia.

Si bien algunos municipios en Latinoamérica han implementado acciones en pos de lograr una mayor transparencia, en general muchos aún no reconocen las ventajas que presenta incorporación de la transparencia en las gestiones locales, ni trabajan en la medición o el incremento de la misma en sus administraciones.

Ante el descreimiento general predominante en la actualidad en la clase política, donde la sociedad desconoce el destino de los fondos públicos o si los mismos son utilizados eficientemente; cuando se impone en general la idea de que existen desvíos de los recursos y que no se cubren las reales demandas de la población, y que el gobierno no responde suficientemente a las necesidades de los ciudadanos, la transparencia de las gestiones reportaría una luz, tanto para los gobernante como para los gobernados.

Por ello, el presente trabajo se propuso como objetivo general diseñar un modelo de administración transparente aplicable a municipios basado en tres pilares fundamentales, el presupuesto, la comunicación de la gestión y el control, partiendo de las hipótesis de que la utilización eficiente del presupuesto público contribuye al logro de una administración transparente en los municipios, la comunicación adecuada de la gestión permite transparentar la administración en los municipios y que la instauración de un apropiado sistema de control, lograría una administración transparente en los municipios.

Para el logro de este objetivo se relevó en una primera instancia experiencias de implementación de propuestas de transparencia, de utilización del presupuesto público, de

comunicación y referidos al control, aplicados en municipios u otros entes gubernamentales, realizando una profundización del marco referencial en la materia.

Se desarrollaron luego los aspectos teóricos de los temas referenciados, delimitando el marco teórico de la materia, y su relevancia para un modelo de administración transparente para municipios.

Es de gran interés para el desarrollo de este trabajo el concepto de transparencia determinado en el capítulo 3, que ha conformado, de acuerdo a su composición, las variables e indicadores que dan lugar luego a la valoración de los grados de transparencia de los municipios, y con su aplicación al trabajo de campo, da origen a los elementos constitutivos del modelo propuesto.

El desarrollo continúa con la realización de un trabajo de campo a efectos de relevar información y para el cumplimiento de los objetivos específicos y el objetivo general propuesto, aplicando el formulario elaborado a partir de la definición de transparencia obtenida, y a partir de estudios previos y actuales referidos a la temática, en materia de presupuesto, comunicación y control.

El trabajo de campo fue realizado a través del análisis de la situación actual de los municipios de la Provincia de Misiones a modo de delimitar el universo, habiendo estos sido seleccionados debido a la gran diversidad que puede observarse en los mismos y por una mayor facilidad en el acceso a la información, pero el modelo resultante puede ser aplicado a los municipios en general, e incluso, previa consideración de determinados aspectos, a otros ámbitos de gobierno.

Luego de la realización del trabajo de campo, en función del análisis de los aspectos más relevantes de las experiencias desarrolladas en los capítulos 1 y 2, y las características actuales, potencialidades y necesidades relevados en el capítulo 4 y 5, a la luz de la teoría y el marco filosófico determinado en el capítulo 3, se definen las líneas estratégicas constitutivas del modelo a diseñarse.

Así se cumplió en el capítulo 6 con el objetivo general de diseñar un modelo de administración transparente aplicable a municipios basado en tres pilares fundamentales, el presupuesto, la comunicación de la gestión y el control, habiendo verificado, a través de un análisis detallado de figuración en una secuencia lógica que puede ser seguida en este capítulo, las hipótesis de que la utilización eficiente del presupuesto público contribuye al logro de una administración transparente en los municipios, la comunicación adecuada de la gestión permite transparentar la administración en los municipios y que la instauración de un apropiado sistema de control, lograría una administración transparente en los municipios.

El diseño del modelo dispone recursos de una manera que no existía anteriormente para conseguir la funcionalidad propuesta, construyendo una teoría novedosa, que explica los fenómenos.

La administración transparente representa, tanto para los gobernantes como para los gobernados, un amplio número de beneficios, reforzando la gobernabilidad, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, generando confianza, y contribuyendo a la mejora administrativa identificando áreas de mejora y generando una dinámica de autocontrol, control social y mejora continua, entre otros.

Por ello, el aporte de este trabajo constituye un derecho de administradores y administrados, de conocer y dar a conocer la gestión del municipio, contribuyendo directamente al logro de una mejora en la administración de la municipalidad, e indirectamente para los ciudadanos, permitiendo una mayor vinculación entre los primeros y los segundos, y una mejor gestión y resultados de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo N° 14 Honorable Concejo Municipal de Barbosa del 06/06/08
www.barbosa.gov.co/portal/.../Plan_Desarrollo_Municipal_2008-2011.pdf consultado el
29/08/11

Acuerdo de la Contraloría General del Estado N° 39 (2009) Normas de Control Interno de la
Contraloría General del Estado. Registro Oficial Suplemento 87 de 14-dic.-2009 Última
modificación: 16-dic.-2014. [http://cancilleria.gob.ec/wp-
content/uploads/downloads/2013/02/normas_control_int.pdf](http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/normas_control_int.pdf) consultado el 13/11/16

Aguilar Villanueva, L. (1993) Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de
Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México

Aguirre, C.; Niño, M; Simoneetti, E. (2005) Estadística aplicada en las Ciencias Sociales y
Humanas. Estadística I. Colección: Cuadernos de Cátedra. Editorial Universitaria, Posadas,
Argentina

Ale, M. A. (1994) Manual de Contabilidad Gubernamental, Ediciones Macchi, Buenos Aires,
Argentina

Álvarez, E. (2005) “Claridad y Comprensibilidad en las Cuentas Públicas: Presupuestos
Públicos y Contabilidad Gubernamental”, IV Jornadas Nacionales de Profesionales de
Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de Agosto de 2005, Buenos Aires,
<http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10

Anderson, J. (1984) Public Policy Making. New York, Hot, Rinehart and Winston, 3ra
Edición

Arcor: Un caso paradigmático de Comunicación Corporativa Artículo extraído de:
www.licencomunicación.com.ar Fuente: Revista Imagen.
www.relacionespublicas.comwww.perio.unlp.edu.ar/tpm/textos/arcor.doc consultado el
29/08/11

Arellano Gault, D. (2001) Dilemas y potencialidades de los presupuesto orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

Atchabahian, A. (2013) Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública –Segunda edición Actualizada, La Ley, Buenos Aires, Argentina

Atchabahian, A., Massier, G. (1985) Curso de Contabilidad Pública, Segunda Edición, Ediciones Contabilidad Moderna S.A.I.C., Buenos Aires, Argentina

Barbosa Global - Sistemas de Prácticas Metropolitanas Área Metropolitana de Valle de Aburrá – EAFIT – Universidad EAFIT, Colombia
<http://www.areametro.vortixe.com/practica/12.html> consultado el 29/08/11

Barreiro, E. (2005) “Propuesta de mejora continua para la planificación y ejecución presupuestaria” IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público - Por una gestión Profesional el Sector Público - realizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de Agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10

Barreto, A. La reforma Presupuestaria Municipal: presupuesto Participativo http://espanol.geocities.com/desarrolloregional/presupuesto_participativo.htm consultado el día 09/05/08

Bresser Pereira, L. (2001) Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina. *Internacional Journal of Politicals Estudios* N° 3 Septiembre de 2001

Bresser Pereira, L. (2001) b. Do Estado Patrimonial ao gerencial. Sao Paulo: Companhia das Letras.

Bonni Dias, C. y Sarrino, C. (2008) Controllo público dos governos municipais: novos horizontes. *Economía Global e Gestão* v.13 n.3 Lisboa, Portugal.

http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-

74442008000300005&lang=pt consultado el 14/09/16

Burin, D., Istvan K. y LevinL. (1998) *Hacia una Gestión Participativa y Eficaz*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina

Cabezas de Herrera, M. (2014) Foro de debate, el Control de las cuentas públicas. *Revista de Estudios Jurídicos* N° 14/2014 ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es consultado el 23/05/2017

Cartas Orgánicas de las Municipalidades de Apóstoles, Posadas, Leandro N. Alem, Aristóbulo del Valle, El Soberbio, Puerto Iguazú, Oberá, Puerto Rico, Montecarlo, Eldorado y San Vicente

Ceneviva, R. y Ferreira Santos Farah, M. (2012) Evaluación, información y rendición de cuentas en el sector público. *Revista de Administração Pública*. vol.46 no.4. Print version ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000400005> consultado el 31/03/15

Cao, H., G. Blutman, A. Estevez, M. Ituburu (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina

CIPPEC – FIECE (2008) *Manual de Incidencia en el Presupuesto Público*. Coordinación: Laura Malajovich - CIPPEC, Buenos Aires
[http://www.accionesciudadanas.org.ar/imagenes/filemedia/18/Manual de incidencia en el p roceso presupuestario.pdf](http://www.accionesciudadanas.org.ar/imagenes/filemedia/18/Manual_de_incidencia_en_el_p_ roceso_presupuestario.pdf) consultado 08/10/10

Cobb, R. y Elder C. (1986) *Participación en Política Americana: la Dinámica de la estructuración a de la agenda*. Noema, México

Contraloría General de la República del Perú (2014) *Marco conceptual del Control Interno. Programa buen gobierno y reforma del Estado*. <http://ww2.mincetur.gob.pe/wp->

[content/uploads/documentos/institucional/sistema_de_control_interno/Marco_Conceptual_SC](#)

[L.pdf](#) consultado el 13/11/16

Constitución Política de Colombia el año 1991

Coopers y Lybrand (1997) Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO).

Ediciones Díaz de Santos SA, Madrid, España

Coriat, B. y Weinstein, O. (2011) Nuevas teorías de la empresa. Una revisión crítica.

Lenguaje claro editora, Buenos Aires, Argentina

Cortes de Trejo, L. C. (2008) Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus Incógnitas –

Aspectos teóricos para la Recomendación Técnica Sector Público N° 1 FACPCE y Guía

comparativa de la RT 16 y la RTSP N° 1, Editorial Osmar Buyatti, Buenos Aires, Argentina

Cudicio, C. (2010) PNL y Comunicación – La Programación Neurolingüística, la cultura de la organización y su dimensión creativa. Ediciones Granica, Buenos Aires, Argentina

Dallabrida, V y P. Bittenbender, org. (2007) Gestao, Inovação e Desenvolvimento –

Oportunidades e desafios para o desenvolvimento da regioafrofronteira Noroeste. Editorial da

Unisc – Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil

Dallabrida, V y P. Bittenbender, org. (2006) Planejamento estratégico territorial: a

experiencia de planejamento do desenvolvimento na regio Fronteira Noroeste _RS- Brasil

EditoraUnijuí, Ijuí, Brasil

De Zuani, E. (2005) Introducción a la Administración de las Organizaciones. 1ra Edición.

Valletta Ediciones, Buenos Aires, Argentina.

Decreto N° 054/2005 de Onzaga, Colombia, p.21 <http://onzaga-santander.gov.co/apc-aa->

[files/63366662376134393237386363316261/manual_control_interno.pdf](http://onzaga-santander.gov.co/apc-aa-files/63366662376134393237386363316261/manual_control_interno.pdf) consultado el

13/11/16

Diaz, H. (2016) Rediseño del control del Tribunal de Cuentas en la Hacienda del Estado de la

Provincia de Misiones en base al modelo de gestión pública orientada a resultados. Tesis de

Maestría, Maestría en Gestión Pública, Facultad de Ciencias Económicas de Universidad Nacional de Misiones, Argentina

Dittus, R. (2016) Abriendo la autopoiesis: implicancias para el estudio de la comunicación organizacional. Cinta moebio no.56 Santiago set. 2016. versión On-line ISSN 0717-554X <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000200002>, consultado el 25/10/16

Duarte, J.C. (2000) Tesis: Sistema de Información Estratégica para competir desde el Municipio. Maestría en Administración Estratégica de Negocios. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones

Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie Guía para una Gestión Local Transparente – Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios Transparentes”. Quito, Ecuador

<http://www.undp.org.ec/odm/ARCHIVOS%20TERRITORIALIZACION/gestionmunicipal.pdf> consultado el 13/03/13

Estévez, A. y Blutman, G. (2004) El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Apuntes de clases. Pg. 13. También en Revista Venezolana de Gerencia.--Vol. 9 No. 25 Maracaibo: Universidad del Zulia. <http://190.39.165.96/gsd/cgi-bin/library?e=d-00000-00---0artculos--00-0--0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-es-50---20-about---00-0-1-00-0011-1-0utfZz-8-00&a=d&c=artculos&cl=CL1.1.12.7> consultado el 11/10/10

Etkin, J. (2005) Gestión de la complejidad en las organizaciones. La estrategia frente a lo previsto y lo impensado. Granica, Buenos Aires, Argentina

Felman, I.; Blutman, G. y MendezPames, S. (2002) Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires, Argentina

Felcman, I. (2001) Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional. Documento de Trabajo nro. 1, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Ferreira Cruz, C.; de Sousa Ferreira, A.; Martins da Silva, L.; Álvaro da Silva Macedo, M. (2012) Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública vol.46 no.1. Print version ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008> consultado el 31/03/15

Fleita, J.; Paprocki, E.; Paprocki, L. (2003) Trabajo de Investigación “Presupuesto Municipal con participación ciudadana” Facultad de Ciencias Económicas, UNaM

Garzón Maceda, J. (2009) El Presupuesto Público Espejo de las Políticas del Gobierno. 1ra Edición. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina

Garzón Maceda, J. (2010) Los recursos del Estado como eje del desarrollo de los municipios. 1ra Edición. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina

Giustozzi, D. y Herrero Pons, J. (2011) Manual de Modernización Municipal. Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, Argentina

Gómez, C. (2004) El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Innovar Print version ISSN 0121-5051, vol.14 no.24 Bogotá, Colombia http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512004000200008&lang=pt consultado el 14/09/16

Góngora, N. (2003) Introducción a la Cultura Organizacional. Buenos Aires, Argentina

Góngora, N. y Spadafora S. (2003) Gestión del Cambio Organizacional. Buenos Aires, Argentina

Góngora, N. (2003) Dos metáforas del Cambio Organizacional. Buenos Aires, Argentina

Góngora, N. (2003) Modelo multidimensional para el Análisis Organizacional. Buenos Aires, Argentina

Gorban, P. (2005) Una ciudad participativa y eficaz: Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente. Doc. aportesadm. públicagest. estatal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, n. 6, dic. 2005. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272005000100007&lng=es&nrm=iso>. Accedido en 23/05 2014.

Goulú, P. (2005) Facultades Jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. Revista El control Público Digital. Edición N° 105. Edición Digital N° 6 .Publicación electrónica del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina

Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf Visitada el 24/07/14

Gurruchaga, M. A. (2005) El Presupuesto Público como herramienta de Gobierno - http://www.consejo.org.ar/coltec/gurruchaga_2903.htm - Página del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fecha de publicación 29/03/05, consultado el 22/09/09

Halliburton E. y otros (2000) "Programa Carta Compromiso con el Ciudadano - Guía para su Implementación" EUDEBA. Argentina. En http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-2.htm consultado el 10/02/2015

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Misiones http://www.misiones.gov.ar/ipecc/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=29 el 03/09/10

Iturburu, M. (2000) MUNICIPIOS ARGENTINOS Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Pública. I.S.B.N. 987-96756-4-9.
http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

consultado el 07/09/16

Jáuregui, L. (2014) Los ministros, la memoria de la Hacienda Pública y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público. Estud. hist.mod. contemp. Mex no.48 México jul./dic. 2014 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202014000200001&lang=pt consultado el 14/09/16

Kuhn, T. (1962) La estructura de las revoluciones científicas. 3ra Edición. Segunda reimpresión 2010. México

La Porte, J. M. (2005) Perspectives on Communication - Pontificia Università Della Santa Croce – Facolta Di Comunicazione Istituzionale <http://www.perspectivesoncommunication.com/files/6Pocnov05.pdf> consultado el 01/07/11

Lerner, E. y Groisman E. (2000) Responsabilización por medio de los controles clásicos Documento publicado en el Libro “La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana” (estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD) CLAD-BID Eudeba

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) Ecuador https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org8.pdf consultado el 07/11/16

Ley 850 (2003) Colombia

Ley XV N° 5 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones – Ley Orgánica de Municipalidades, Misiones, Argentina

Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Argentina

Licciardo, Cayetano, (1998) La importancia del Presupuesto – www.lanacion.com.ar – publicado en edición impresa el 15 de enero de 1998 (consultado el 11/09/2009) – Buenos Aires, Argentina

Licciardo C. (2008) Revista Virtual N° 6 Como debe ser el Presupuesto General de la Nación
<http://www.ucalp.edu.ar/presupuesto.html> consultado el 08/09/10

López Hernández, A. (2014) Foro de debate, el Control de las cuentas públicas. Revista de Estudios Jurídicos N° 14/2014 ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es consultado el 23/05/2017

López Hernández, A y Ortiz Rodríguez, D. (2005): El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario Pifarré Riera, Ed. Universidad de Barcelona. pp. 501- 518.
<http://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf> consultado el 02/11/16

Madeiras Leites, D. (2011) Tesis Doctorado en Derecho: Presupuesto participativo en municipios brasileños: Aspectos jurídicos y administrativos. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca, España
http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/83314/1/DDAFP_Leite_DaviddedeMedeiros_Presupuesto.pdf consultado el 21/09/16

Maidana de Rocabert, N. (2012) Manual de derecho constitucional y administrativo de la Provincia de Misiones, Imprenta Lux S.A., Santa Fe, Argentina

Manual de Control Externo (2015) Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

<http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> visitada el 24/07/14

Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración Pública (2006) – Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423 AR. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, República Argentina. Editorial: Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. ISBN 987-9483-14-6

Martí Capitnachi, L. (2011) Temas selectos de transparencia y acceso a la información. Instituto Veracruzano de acceso a la información. Arana Editores. México. Recuperado en http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf el 06/06/16

Martínez Heredia, K. y Téllez Balcázar, S. (2013) La comunicación en las instituciones de carácter público: de lo institucional a lo participativo. Anagramas rumbos sentidos común. vol.11 no.22 Medellín Jan./June 2013. Print version ISSN 1692-2522. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25222013000100006&lang=pt consultado el 25/10/16

Martirene, R. (2007) en XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza. Tiempo Fueguino – Noticias Digitales “Reconocimiento a Rio Grande a Nivel Nacional – Elogios al Presupuesto Municipal” http://www.tiempofueguino.com.ar/cms/tiempofueguino_sp/content/view/757/48/ consultado el 27/09/10

Mileski, H. (2011) Transformaciones del Estado y las nuevas exigencias del control de la corrupción: transparencia fiscal, control administrativo y control social. Tesis doctoral Doctorado en Derecho, Universidad de Salamanca, España, recuperado de <http://www.tesisenred.net/handle/10803/51751?show=full>

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2012) Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador – Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con la asistencia técnica del Proyecto de Apoyo a la Política Fiscal en El Salvador de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional – GIZ.

http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Informes/Planes/Plan_de_Reforma_del_Sistema_de_Presupuesto_de_El%20Salvador.pdf consultado el 02/05/14

Moreno D., M.A. <http://www.rppnet.com.ar/estrategiasdecomunicacion.htm> consultado el 07/07/11

Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.

(CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> consultado el 01/09/12

Muñiz Gonzales, R. Comunicación Integral y Marketing. Marketing en el S. XXI. 3ra Edición <http://www.marketing-xxi.com/la-comunicacion-corporativa%3A-imagen,-relaciones-publicas-y-responsabilidad-social-corporativa-89.htm> consultado el 01/07/11

Ley I N° 3 – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Ley IV N° 58. Ley de libre acceso a la Administración pública de la Provincia de Misiones

Llamas, E. (1980) Un eficaz control estatal. Ediciones Macchi, Buenos Aires

López Hernández, A.M. y Ortiz Rodríguez, D. (2005): El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario

Pifarré Riera, Ed. Universidad de Barcelona.pp. 501- 518.

<http://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf> consultado el 02/11/16.

Maddiona, E. (2015) La rendición de cuentas de los municipios de segunda categoría en la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.

Oficina de Control Interno Equipo MECI (2009) Manual de Control Interno. Modelo Estándar de Control Interno (MECI) Alcaldía de Pacho. Cundinamarca, Colombia <http://www.pacho-cundinamarca.gov.co/apc-aa->

[files/66383936663136626536636632623933/manual_de_control_interno_Pacho.pdf](http://www.pacho-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/66383936663136626536636632623933/manual_de_control_interno_Pacho.pdf)

consultado el 16/11/16

Oficina Nacional de Presupuesto. República Argentina (2004) Sistema Integrado de Información Financiera. Curso de Presupuesto Público

Oficina Nacional de Presupuesto. Manual para la elaboración del Presupuesto por Programas <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/> consultado el 03/09/10

Ordoki Urdaci, L. (2014) Foro de debate, el Control de las cuentas públicas. Revista de Estudios Jurídicos N° 14/2014 ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es consultado el 23/05/2017

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2013) Guía N° 5 Guía de Control Interno Municipal y su Evaluación. <http://orfis.gob.mx/guias2013/guia5.pdf> consultado el 08/11/16

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato (2009) Manual de Control Interno para el Sector Público. Guanajuato, México <http://www.tibacuy-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/30313866643636623637633461343830/manual-de-control-interno.pdf> consultado el 16/11/16

Ortega, G. (2001) Resumen del Trabajo de Investigación Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones. Instituto Universitario Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina

Oszlak, O. y O`donnell G. (1981) Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista Redes. Universidad Nacional de Quilmes. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4

Paprocki, L (2015) Estrategia de Comunicación institucional para Municipios basada en características del sector privado. EdUNAM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Misiones. ISBN 978-950-579-372-3

Paprocki, L. (2014) Análisis de experiencias de modelos de transparencia aplicados a la administración pública como antecedente para un modelo de administración transparente para municipios. Anales del 1° Congreso Latinoamericano de Administración CONLAD. Enero a Diciembre de 2014 ISSN 2451-6589. <http://www.conlad.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/ANALES-CONLAD2014.pdf> consultado el 19/07/17

Paprocki, L. (2013) Formulación de una estrategia de comunicación institucional con características del Sector Privado aplicable a Municipios de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE – UNaM. Posadas, Argentina

Paprocki, L; Ramírez, A. (2011) Análisis de los sistemas de control aplicables a los municipios de la Provincia de Misiones como herramienta para la gestión - IX Jornadas Nacionales de Sector Público “Jerarquizando la profesión en el Sector Público como signo de crecimiento y desarrollo” 18, 19 y 20 de Mayo de 2011 – Editorial Osmar Buyatti, Buenos Aires, Argentina

Paprocki, L. (2010) Propuesta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en municipios de segunda categoría de la Provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Gestión Pública – FCE – UnaM. Posadas, Argentina

Paprocki, L. (2012) El Presupuesto Público como herramienta para los Municipios. Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Misiones, Argentina

Paprocki, E. (2004) La Calidad Total en el Control del Sector Público. Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Misiones, Argentina

Paprocki, E. (2005) Los Municipios Bases para su Desarrollo – Reestructuración celular del tejido político-social. Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina

Participación en el control social a la gestión pública (2006) Modulo 1 Plan Nacional de Formación. Financiada por el Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal-Unión Europea, Escuela Superior de Administración Pública. ISBN Módulo: 9353-59-2 Bogotá, Colombia.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BA85B39F15D9AAC505257CED0053DA89/\\$FILE/1_pdfsam_get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BA85B39F15D9AAC505257CED0053DA89/$FILE/1_pdfsam_get_file.pdf) consultado el 06/11/2016

Pérez, M. (1999), El sector local desde el punto de vista del control. Auditoria Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, nº 17, Junio. España http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/199906_17_6.pdf consultado el 26/10/06

Petrei, H. (1997) Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina, BID, Washington

Petrei, H., Ratner G. y Petrei R. (2005) Presupuesto y control. Las mejores prácticas para América Latina. Editorial Osmar Buyatti, Buenos Aires, Argentina

Prats i Catalá (2008) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista. En C. H. Acuña (comp), Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Premios Eikon 2008. Categoría 7 Comunicación Interna. Eikon de Oro. Compañía: Coca Cola de Argentina. Denominación del Plan: Campaña Integral de Bienestar Interno. Consultado el 15/02/12 en <http://www.relacionespublicas.com/premios-eikon-archivo>

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano – Marco Conceptual Edición Actualizada (2014) Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, República Argentina. Editorial: Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. En http://www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/documentos/Marco_Conceptual_2014.pdf Consultado el 11/02/2015

Ramírez, T. (2008) Principios básicos de la Comunicación Institucional. II Curso de Periodismo. Madrid, España <http://es.scribd.com/doc/55644305/Principios-Bsico-de-La-Comunicacin-Institucional-resumen> consultado el 14/09/11

Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Repsol IPF/ Llorente & Cuenca / Revista Imagen www.relacionespublicas.com/upload/.../Proyecto%20King%20Kong.doc consultado el 29/08/11

Rodríguez de Abreu, C. y Moreira Casa, L. (2015) El presupuesto público como instrumento de acción del gobierno: un análisis de sus redefiniciones en el contexto del desarrollo de las políticas de infraestructura pública. Rev. Adm. Pública vol.49 no.1 ISSN 0034-7612. Río de Janeiro, Brasil http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100073&lang=pt consultado el 14/09/16

Rojas, L. (2016) Propuesta de mejora de la recepción de recursos humanos en la gestión del empleo de tribunales de cuentas provinciales. Tesis de maestría para acceder al título e Magister en Gestión Pública. Universidad Nacional de Misiones

Rosatti, H. (2006) Tratado de Derecho Municipal. T.I y T. II Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, Argentina

Sciara, Á. (2005) “Enfoque de la planificación del Presupuesto y la participación ciudadana: La experiencia de Rosario” IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público - Por una gestión Profesional el Sector Público - realizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de Agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10

Schauer, F. (2014) Transparencia en tres dimensiones. Rev. derecho (Valdivia) vol.27 no.1 Valdivia, Chile. Version On-line ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100004> consultado el 30/03/15

Scheibler, G. (2013). El derecho humano de acceso a la información pública, en Sup. Adm., La Ley, Buenos Aires, Argentina

Scheinsohn, D. (1999) Comunicación Estratégica. Management y fundamentos de la Imagen corporativa. Quinta Edición. Ediciones Macchi, Buenos Aires Argentina

Valles Vives, F. (2003) Control Externo del gasto público y Estado constitucional. Tesis doctoral para acceder al título de Doctor en Derecho. Universidad Autónoma de Barcelona. ISBN: 8468817244, <http://hdl.handle.net/10803/5068> consultado el 15/03/17

Valdivieso, P. y Vallejos-Romero, A. (2014) Intervenciones políticas de primer orden: el caso de la política chilena de la transparencia. Cuaderno CRH vol.27 no.71. Print version ISSN 0103-4979. Salvador <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200007> consultado el 31/03/15

Valverde Viesca, K., Gutiérrez Márquez, E. y García Sánchez, F. (2013) Presupuesto Público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación de la democracia. Rev. mex. cienc. polít. soc. vol.58 no.218. México may./ago. 2013 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000200005&lang=pt consultado el 14/09/16

Vega, S. (2004) Reglas Fiscales. Breve Noción Conceptual - PANEL C "¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno? Experiencias en los Países Federales y Unitarios. Reflexiones. Recomendaciones." XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público. San José, Costa Rica, 14 al 18 de junio de 2004 – http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/15_b.html consultado el 29/09/09

Vera, A. (2010) Nota: “Barbosa Global – Municipio de Barbosa” www.areametro.vortixe.com/uploads/.../BARBOSA%20GLOBAL.pdf consultado el 29/08/11

Vespa, E y Willington, M. (2005) La introducción de tecnologías de información en el vínculo ciudad-gobierno: el caso de la Provincia de Mendoza – Lach, J. El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. IAE Universidad Austral

Viegas Cortez da Cunha, M., Coelho, T. y Pozzebon, M. (2014) Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. Rev. adm. empres. vol.54 no.3 São Paulo May/June 2014. Printversion ISSN 0034-7590. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005&lang=pt consultado el 11/10/16

Villegas, H. (1999) Economía y Finanzas- Presupuesto Nacional - Equilibrio Económico Financiero -Ley De Convertibilidad. Boletín AFIP N° 27, 01 de Octubre de 1999 http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_19

[99_10_01.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$up=1](#) consultado el 10/09/10

Wierna, G. (1992). Tribunales de Cuentas El Defensor del Pueblo. Guía de Estudio de Contabilidad Pública N°3. Departamento de Administración Pública Universidad Nacional de Salta.

Zaltsman, A. (2003) “La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la ‘Nueva Gestión Pública’ y de otras experiencias de evaluación en América Latina” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

ANEXOS

ANEXO I - Formulario de entrevista a funcionarios municipales

La siguiente encuesta es para el relevamiento y valoración de la transparencia de las administraciones municipales en general de la Provincia.

Municipalidad:.....

Funcionario que realiza la encuesta (indicar cargo):.....

Encierre en un círculo o subraye la valoración correcta de cada pregunta.

Tema	Pregunta	Valoración
1. Canales de comunicación	1.4 Grado de participación del municipio en los medios de comunicación para difusión de sus políticas públicas (de las actividades que realiza)	1.4 Alta/media/ baja
	1.5 Empleados y funcionarios municipales que conocen en general todas las actividades del municipio	1.5 Alta/media/ baja
	1.6 Público en general que conoce las funciones y acciones del municipio	1.6 Alta/media/ baja
2. Difusión de procesos, de las funciones y acciones del municipio	2.9 Resultados y procesos de contratación claros y con acceso a la información para el público general	2.9 Alta/media/ baja
	2.10 Conocimiento de la población en	2.10 Alta/media/

	<p>general sobre los Proveedores de la municipalidad sus contratos y sus montos</p>	<p>baja</p>
	<p>2.11 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión municipal</p>	<p>2.11 Alta/media/ baja</p>
	<p>2.12 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución</p>	<p>2.12 Alta/media/ baja</p>
	<p>2.13 Puesta en conocimiento de las obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución</p>	<p>2.13 Alta/media/ baja</p>
	<p>2.14 Difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios</p>	<p>2.14 Alta/media/ baja</p>
	<p>2.15 Conocimiento general de gastos en comunicación (medios radiales, publicidad, etc.)</p>	<p>2.15 Alta/media/ baja</p>
	<p>2.16 Debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales</p>	<p>2.16 Alta/media/ baja</p>

		2.16 Alta/media/ baja
3. Posibilidad de Control social	<p>3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión (elaboración y control del presupuesto, definición de actividades, etc.)</p> <p>3.6 Participación en convocatorias de control social</p> <p>3.6 Respuestas y soluciones resultantes de propuestas de la participación ciudadana</p> <p>3.7 Fácil acceso de la ciudadanía a la presentación de quejas, denuncias, peticiones, comentarios o reconocimientos</p> <p>3.8 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.</p>	<p>3.1 Alta/media/baja</p> <p>3.2 Alta/media/baja</p> <p>3.7 Alta/media/baja</p> <p>3.8 Alta/media/baja</p> <p>3.9 Alta/media/baja</p>
4. Confianza y	4.2 Encuestas de opinión realizadas en sede	4.1 Alta/media/baja

respeto de la ciudadanía	municipal y en sede de ejecución de programas	
5. Clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos	5.2 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad donde se determinen las responsabilidades de los agentes y funcionarios	5.1 Alta/media/baja
6. Sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control;	6.4 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno que abarque diversos aspectos de la gestión 6.5 Sugerencias y correcciones realizadas por el órgano o procedimiento de control interno y atendidas por la administración 6.6 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo	6.1 Alta/media/baja 6.2 Alta/media/baja 6.3 Alta/media/baja
7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el término correspondiente 7.4 Difusión al público en general sobre el cumplimiento de los plazos de presentaciones de las rendiciones	7.1 Alta/media/baja 7.2 Alta/media/baja

	7.5 Difusión del resultado del estudio de las cuentas	7.3 Alta/media/baja
8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	8.4 Presencia y compromiso de control por parte del HCD 8.5 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD 8.6 Independencia económico financiera del HCD	8.1 Alta/media/baja 8.2 Alta/media/baja 8.3 Alta/media/baja
9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	9.2 Transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes	9.1 Alta/media/baja

ANEXO II - Formulario de encuesta control interno

Número de Contabilidades Municipales que lleva.....

1 ¿Conoce si existe alguna guía de control interno y su evaluación? Si la respuesta es sí, indique cual

Si..... No.....

Indique cuál

2 ¿Le parece que el control interno que se realiza en el municipio permite realizar evaluaciones y comparaciones de los resultados obtenidos con lo programado y presupuestado, permitiendo tomar medidas correctivas oportunas ante desviaciones detectadas?

Si..... No.....

3 Indique con una X los propósitos que persigue el control que realiza en las municipalidades (si no persigue ese propósito no lo marque)

Funciones de la Hacienda Pública	Propósito del control interno	Maque con X
Obtener ingresos	- Cumplir o incrementar los ingresos programados.	
	- Que las contribuciones ingresen íntegramente	
	- Recaudar y disminuir contribuyentes morosos	
Ejercer el gasto público	- Que el ejercicio del gasto público atienda los principios de legalidad	
	- Que el ejercicio del gasto público atienda los principios de transparencia y racionalidad	
	- Observar una prudente economía en la aplicación de los recursos públicos	

	- Vigilar en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, el cumplimiento de normas legales	
Administrar el patrimonio	- Vigilar que la adquisición de bienes muebles e inmuebles se incorpore al patrimonio, se realice su correcta registraci3n contable y patrimonial en el inventario	
	- Vigilar el correcto resguardo del patrimonio	
Registrar las operaciones	- Correcto registro del total de las operaciones de ingresos, egresos, patrimonio	
Cumplir con la normativa	Atender las obligaciones legales	

4 ¿Se planifican las acciones de control interno?

Si.....

No.....

5 ¿Se evalúan las acciones de control interno?

Si.....

No.....

6 ¿Realiza el Contador Municipal control de gesti3n? (entendiendo control de gesti3n como aquel que permite que las organizaciones cumplan sus objetivos y metas, previniendo riesgos, detectando los desvíos que surgen y realizando correcciones. Promueve la eficiencia, eficacia, transparencia y economía, resguardando los recursos del Estado y mitigando irregularidades o actos de corrupci3n).

Si.....

No.....

ANEXO III - Formulario de encuesta control externo

Número de Municipalidades que estudia su Fiscalía.....

Nombre:

1 ¿Considera Usted que se acumulan retrasos considerables respecto de los periodos auditados?

Si..... No.....

2 Le parece que hay zonas de sombra que quedan sin estudiar

Si..... No.....

3 ¿Considera que el control sería más eficiente si el Tribunal de Cuentas se encontrara en la sede municipal?

Si..... No.....

4 ¿Considera que el Tribunal de Cuentas podría realizar un control por desempeño?

Si..... No.....

5 Mencione aspectos que considera podrían mejorarse en materia de control externo

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....