



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

Carrera CONTADOR PÚBLICO NACIONAL

TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

POR:

DENISE GARCÍA OJEDA

Número de Registro 29.968

denise.garciaojeda@fce.uncu.edu.ar

PROFESOR TUTOR

JUAN VÍCTOR DIBLASI

MENDOZA, 2021

INDICE

RESUMEN.....	4
I. INTRODUCCION	5
II. TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.	7
1. CONFIABILIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA.....	7
2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	11
3. <i>ACCOUNTABILITY</i> : CARACTERIZACIÓN PRÁCTICA.....	14
4. TRANSPARENCIA, CUENTAS PÚBLICAS Y GERENCIA FISCAL.	18
III. COMO MEDIR LA TRANSPARENCIA FISCAL: EXPERIENCIA INTERNACIONAL.....	21
1. CÓDIGO DE TRANSPARENCIA FISCAL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	22
2. GASTO PÚBLICO Y RENDICION DE CUENTAS - PEFA.....	24
3.ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA	25
4. LAS PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE LA OCDE SOBRE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.....	28
5. ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO	29
6. ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO	30
IV. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.....	34
1. ANTECEDENTES	35
2. REGLAS FISCALES	36
2.1. Reglas Cualitativas.....	37
2.2. Reglas Cuantitativas	38
2.3 Reglas numéricas	39
2.4. Reglas de procedimiento	39
3. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD FISCAL.....	40
4. GOVERNABILIDAD DEL ESQUEMA DE REGLAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL	40
4.1. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal	41
5. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL.....	42

V. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA	44
1. ANTECEDENTES	44
2. OBJETIVOS	45
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN	46
4. SUJETOS RESPONSABLES	46
5. RENDICIÓN DE CUENTAS	47
6. INFORME A LA LEGISLATURA Y A LA CIUDADANÍA	48
7. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LOS MUNICIPIOS DE MENDOZA.....	48
7.1. Elaboración y ejecución con equilibrio presupuestario	48
7.2. Confección de presupuestos plurianuales	48
7.3. Programación financiera trimestral	49
7.4. Fondos Anticíclicos:.....	49
7.5. Límites al endeudamiento.....	49
7.6. Cláusulas de fin de mandato	49
7.7. Publicidad	50
7.8. Responsabilidad	50
7.9. Sanciones por incumplimiento.....	50
7.10. Indicadores.....	51
VI. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	55
SITIOS WEB CONSULTADOS	56
ANEXO I	57
ANEXO II.....	60

RESUMEN

La transparencia en términos de gobierno y administración de recursos públicos antecede y facilita a la rendición de cuentas por el uso de los mismos.

Los recursos públicos deben usarse dentro de límites que mantengan el carácter sostenible de las finanzas y para eso, existe legislación que da garantías de su cumplimiento.

A nivel internacional, existen pronunciamientos de organismos multilaterales de crédito que fijan límites al manejo de cuentas públicas, para revisar el desempeño de la gestión fiscal de los Estados y su capacidad de pago de deudas. En Argentina, la ley nacional 25.917 creó el régimen de responsabilidad fiscal y en la Provincia de Mendoza existe la ley de responsabilidad fiscal N° 7314.

Este trabajo persigue visibilizar los vínculos existentes entre los conceptos y prácticas de transparencia en la gestión fiscal de los gobiernos y las prescripciones en materia de responsabilidad fiscal.

Para cumplir objetivos de calidad en términos de acceso a la información y participación ciudadana, su publicación debe ser confiable, pertinente y fácil de entender. Los gobiernos deben divulgar información sobre sus finanzas, anticipando calendarios de publicación de datos y documentos sobre metodología y fuentes.

Estas ideas plantean la necesidad de afianzamiento del vínculo entre transparencia, cuentas públicas y ejercicio de la gerencia fiscal. Para ello, este trabajo analiza la normativa vigente a nivel nacional y provincial, junto con el relevamiento de iniciativas internacionales.

A través de institutos legales e instrumentos orientados a las buenas prácticas de gobernanza, es posible alcanzar objetivos de transparencia y responsabilidad. Ambos objetivos se encuentran subyacentes en la interpretación occidental actual de democracia, basada en el desarrollo cultural de la sociedad y su concepción de ciudadanía responsable.

Palabras Clave: Transparencia fiscal, Responsabilidad fiscal, Reglas fiscales, Rendición de cuentas.

I. INTRODUCCION

La transparencia en términos de gobierno y administración de recursos públicos antecede y facilita a la rendición de cuentas por el uso que se hace de los mismos.

Los principales actores de los procesos de transparencia y rendición de cuentas son:

- Ministerios encargados de las finanzas públicas: habitualmente identificados con denominaciones como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Finanzas, etc.
- Poder legislativo: Congreso y Legislaturas.
- Entidades fiscalizadoras superiores: Auditoría Internas, Tribunales de Cuentas, Sindicaturas Generales
- Organizaciones de la Sociedad civil.

El uso de los recursos públicos debe realizarse dentro de límites que mantengan el carácter sostenible de las finanzas y para eso, existe legislación que busca dar garantías que se cumplan esas limitaciones.

A nivel internacional, existen pronunciamientos de organismos multilaterales de crédito que fijan límites al manejo de cuentas públicas, para revisar el desempeño de la gestión fiscal de los Estados y su capacidad de pago de deudas.

En Argentina, Ley nacional 25.917 creó el régimen de responsabilidad fiscal y en la Provincia de Mendoza existe la ley de responsabilidad fiscal -N° 7314- cuyo objetivo es el establecimiento de los principios rectores de la Política Fiscal de la Provincia y determinar los procedimientos necesarios para su efectiva aplicación.

Así, el presente trabajo se propone efectuar un análisis de la vinculación entre los objetivos y prácticas de gobierno que garanticen transparencia fiscal y en ese sentido, formular de manera implícita, un trabajo comparativo de la legislación de Argentina a nivel nacional y de la provincia de Mendoza.

Para ello la organización de contenidos está compuesta por seis partes. Esta primera parte opera a modo de introducción descriptiva del trabajo a desarrollar. La segunda parte desarrolla un marco conceptual relacionado con la problemática de transparencia en la gestión gubernamental. La tercera parte desarrolla un relevamiento de antecedentes, identificación y reseña de los objetivos y esquemas recomendados como prácticas de transparencia en la gestión pública, desde una perspectiva internacional. A continuación,

la cuarta y quinta parte se focalizan en el análisis del contexto normativo argentino en materia de responsabilidad fiscal a nivel nacional y de la Provincia de Mendoza en particular. Por último, la sexta parte expone las conclusiones.

En cada una de las partes en que se divide el presente trabajo, perseguimos destacar los vínculos existentes entre los conceptos y prácticas de transparencia en la gestión fiscal de los gobiernos y las prescripciones en materia de responsabilidad fiscal, para finalmente reafirmar la idea al reflejar las conclusiones.

II. TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

Entre los cambios experimentados por el mundo en las últimas décadas es innegable que uno que se destaca con nítidos caracteres es el preponderante rol del fenómeno información/comunicación, que impacta con severidad en distintas esferas de la vida de las personas en general y, en particular, en ellas en su condición de ciudadanos.

Comencemos por señalar que el acceso a la información como al de cualquier otro recurso, significa poder, la democracia exige que los ciudadanos sean convenientemente informados por los gobiernos, comunicándoles en forma completa, sencilla, precisa, oportuna e inteligible, sobre el desarrollo y resultados de una gestión para la que ha sido elegido. Esto es otorgar al ciudadano poder desde la exigencia de transparencia de gestión, enriqueciendo y fortaleciendo la democracia utilizando los avances en información.

Para responder a esta demanda, los gobiernos deben mostrar, primero, una fuerte decisión para satisfacerla, y en segundo término contar con los medios y métodos para hacerlo.

1. CONFIABILIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA.

Hace más de un cuarto de siglo, en 1994 se realizó en Miami, Florida, USA, la Cumbre de las Américas¹, que reunió a los jefes de Estado y de Gobierno del continente. Allí se emitió una Declaración de Principios (5 páginas) y un Plan de Acción (27 páginas) donde se especificaron actividades tendientes a concretar propósitos destinados a la consolidación democrática de los gobiernos Latinoamericanos.

El capítulo 5 de ese Plan de Acción se refería a la lucha contra la corrupción formando parte del Título I: La preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. En relación al tema objeto del presente trabajo, podemos transcribir algunos de sus párrafos.

- “En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público.
- Los gobiernos: garantizarán la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos, la capacidad de investigación y

¹ http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html
http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/1-cuerpo.htm
<http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>

cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo”.

Vemos entonces que, desde hace mucho tiempo han sido señalados algunos conceptos de particular significación en lo que hace a la vinculación existente entre el acceso a la información pública, confiabilidad y sustentabilidad de las democracias, en términos de transparencia.

Ahora bien, durante los años posteriores a 1994 muchos países, en particular Argentina, se han encontrado ante desafíos a enfrentar en contextos económicamente complejos. Factores políticos y escenarios económicos principalmente caracterizados por caídas del Producto Bruto Interno por habitante, elevadas tasas de inflación, endeudamiento creciente, caída de exportaciones y de la inversión, déficits elevados en el sector público financiados mediante emisión monetaria, etc. son signos verdaderamente preocupantes para sus economías. En consecuencia, en la actualidad se observa una acumulación de demandas insatisfechas, infraestructura física deteriorada, plantas productivas obsoletas, servicios sociales en niveles precarios, deterioro del medio ambiente, etc.

Sin embargo, hay que destacar el hecho que, la superación de estos problemas económicos debe acompañarse con progreso social. Esto es, pese al grado de éxito económico que pueda alcanzarse, la sustentabilidad de los gobiernos se encuentra estrechamente relacionada con la confianza que sobre los mismos expresen los ciudadanos.

Resulta entonces imprescindible diseñar instrumentos y generar acciones que neutralicen aquellas situaciones que socavan la confiabilidad y credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos. Esto, invariablemente se encuentra identificado con indicadores de ineficacia de los sistemas o de quienes los gestionan y, ciertamente, con prácticas de corrupción presente en los mismos.

En esta línea de pensamiento, el progreso económico y social que implica un crecimiento y desarrollo de calidad requiere de un buen gobierno. Y ese buen gobierno, para ser percibido por los ciudadanos como tal, debiera estar caracterizado por ser participativo, dentro de un marco jurídico justo y transparente, que rinda cuenta públicamente y reduzca las posibilidades de decisiones administrativas arbitrarias y de corrupción.

Así, para fortalecer la gestión gubernamental tal que brinde confiabilidad y de esa forma sustente el sistema democrático, se debe gobernar bajo principios de economía, eficacia, eficiencia y estabilidad, a lo que se agrega la condición de transparencia hacia los ciudadanos. En otras palabras, la sustentabilidad democrática se apoya en gran medida,

en la confiabilidad que genera el gobierno entre los ciudadanos y ésta se construye sobre la base del aseguramiento de la transparencia de su accionar.

El aparato público y por lo tanto su cadena de valor puede ser concebida como un sistema que procesa sus insumos (recursos materiales, humanos y financieros) combinándolos mediante técnicas (de gerencia y producción) para entregar su producto (bienes y servicios públicos). En esta situación, existe una elevada probabilidad que, si bien el sistema intente satisfacer las demandas del contexto (sociedad), las expectativas de éste no sean colmadas.

Este vacío, generador de insatisfacción debe ser atendido, proporcionando a la comunidad explicaciones claras, precisas y sólidas sobre resultados. Y uno de los campos más sensibles para la opinión pública, es el de los recursos financieros. En este sentido, en los últimos tiempos, se han dado grandes casos de corrupción a nivel mundial y nacional, los que han aumentado esta sensibilidad y es entonces que la ineficacia del sistema (incapacidad de satisfacer expectativas) se vincula con la corrupción.

Evitar esto es posible mediante una gestión con transparencia del gobierno en general, y particularmente la financiera. La transparencia implica entonces, el deber de los gobiernos de someter al público los resultados de su gestión y los procedimientos relacionados con la toma de sus decisiones.

En la actualidad, la revolución experimentada en el campo de las tecnologías de información y comunicaciones ha anulado las limitaciones físicas y territoriales para acceder a la información, con lo cual la dinámica propia de la democracia griega y su asamblea ateniense, han reaparecido pero en forma de platea radial, televisiva, de sitios web y redes sociales con lo cual, el derecho de los ciudadanos de participar en lo público, ha tomado fuerte vigencia, mas aun en pasado reciente a través de los enfoques de *big data*² y gobierno abierto.

Este derecho ciudadano, presenta como contrapartida la obligación de los gobiernos de informar adecuadamente al ciudadano sobre las acciones que desarrolla, en particular el manejo de los recursos financieros que le han sido confiados. En especial, esta requisitoria se vincula directamente con el sistema de información financiera de los gobiernos, que debe suministrar su producto (información financiera) con los atributos necesarios para que sea de utilidad para la ciudadanía.

² Big data en idioma inglés es la terminología utilizada para referenciar datos masivos, inteligencia de datos o datos a gran escala.

En este sentido, el acceso a la información que se presenta sobre la actividad fiscal y los objetivos del gobierno debe ser completa, de manera tal que facilite el análisis de las políticas públicas y promueva la rendición de cuentas. Una de las principales vías para poner la información fiscal a disposición del público de manera oportuna y uniforme es a través del Internet cuyo acceso es fácil y gratuito. Este tipo de medidas pueden complementarse con métodos tradicionales de divulgación, como la publicación impresa y la declaración directa a la prensa y otros medios de comunicación.

Un paso más adelante se da a partir de la puesta en funcionamiento de los denominados sistemas y plataformas de “gobierno abierto” o “gobierno electrónico”. Esto es así, en el sentido que la despapelización y eliminación de requisitos de presencialidad en el vínculo entre ciudadanos y el Estado administrador, además de facilitar la gestión operativa, entrega mayores opciones de acceso a información y seguimiento del accionar público.

Ahora bien, a modo de anticipo en el desarrollo del presente trabajo, en el intento de encontrar una conceptualización de lo que se entiende por transparencia en la gestión de gobierno, se seguirá lo enunciado por Kopits y Craig, 1998³: *“Apertura hacia el público en general de la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas y proyecciones del sector público, haciendo hincapié en un fácil acceso a información confiable, integral, oportuna, comprensible y comparable sobre actividades del gobierno”*.

Más aún, el grado de transparencia fiscal puede ayudar a dar una idea de la credibilidad fiscal de un país e influye en la visión de los mercados financieros respecto de la trayectoria fiscal nacional. Luego de las recientes crisis económicas a nivel mundial, y de Argentina en particular, la pérdida de confianza del mercado en los países que subestimaron u ocultaron déficits, destaca la importancia que reviste la transparencia fiscal para la estabilidad financiera y económica.

En definitiva, la transparencia fiscal constituye un elemento crítico de la gestión y la rendición de cuentas. Garantiza que los gobiernos cuenten con un panorama exacto de su situación y sus perspectivas fiscales, de los costos y beneficios a largo plazo de cualquier modificación de las políticas y de los potenciales riesgos fiscales que pueden desviarlos de sus metas.

También brinda a las legislaturas, los mercados y los ciudadanos en general, la información

³ Transparency in Government Operations INTERNATIONAL MONETARY FUND Washington DC January 1998, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

necesaria para exigirles a los gobiernos la rendición de cuentas, aspecto que será tratado a continuación.

2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas y la transparencia en términos fiscales, son elementos claves de la gestión pública, y suponen un acceso inmediato a la información sobre las orientaciones, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público. Estos procesos contribuyen a mejorar la generación de ingresos, asignación de recursos y la consecución de financiamiento, lo que a su vez tiene un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia, la equidad, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

A pesar de que los términos “Transparencia” y “Rendición de Cuentas” guardan relación entre sí y, por ello, muchas veces se encuentran utilizados como sinónimos, en realidad responden a nociones distintas.

La **rendición de cuentas** constituye la obligación permanente de los gobiernos de informar a sus ciudadanos de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, lo que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los ciudadanos pueden así realizar control social respecto a: para qué hace las cosas el gobierno, por qué lo hace, cómo lo hace y qué efectos tiene su acción en la sociedad.

Tal como hemos señalado más arriba, la **transparencia** es un atributo que facilita la obtención de información clara y precisa sobre el accionar público, lo que aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública y por tanto, permite un mejor control social sobre las acciones de un gobierno. Por esta razón, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a través de la simple publicación de información, para que los ciudadanos puedan revisarla y analizarla. La transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Es por esta razón que la transparencia y la rendición de cuentas son complementarias. Generalmente, la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas; pero pueden darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o, en sentido inverso, podría existir rendición de cuentas sin transparencia.

De manera acotada, la transparencia fiscal debe entenderse como el acceso del público a la información fiscal, de forma completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno, pero también de los posibles riesgos para las perspectivas, que permitan la adopción de medidas oportunas de política fiscal.

Tal como hemos afirmado más arriba, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal son elementos claves de la gestión pública, y suponen un acceso inmediato a la información sobre las orientaciones, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público.

Estos procesos contribuyen a mejorar la generación de ingresos, asignación de recursos y la obtención de financiamiento, lo que a su vez tiene un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia, la equidad, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

El control social por parte de la sociedad civil, si bien es importante, no reemplaza las instituciones formales del gobierno destinadas a brindar una vigilancia integral como son: las entidades legislativas y fiscalizadoras superiores. Los poderes legislativos y órganos fiscalizadores superiores (el Congreso y Auditoría General de la Nación, en el caso del estado nacional de Argentina y la Legislatura y Tribunal de Cuentas, en el caso de Mendoza) las que deben discutir, analizar y evaluar la gestión fiscal, lo que implica que los gobiernos deben presentar un análisis de todas las finanzas públicas, incluyendo gobierno central, instituciones autónomas, empresas públicas y gobiernos subnacionales.

La Función Legislativa juega un papel importante en la gestión de las finanzas públicas porque implica aprobar y dar seguimiento al presupuesto, así como realizar procesos de fiscalización. Por otra parte, las entidades fiscalizadoras superiores (Auditoría o Tribunales de Cuentas) evalúan y vigilan el correcto uso de los fondos públicos y, en algunos casos, tienen poderes para sancionar directamente al Ejecutivo, entregando sus informes de auditoría al Legislativo para que el Ejecutivo rinda cuentas.

Debemos entonces entender al control social como la participación del ciudadano en la gestión pública, en la fiscalización, en el monitoreo y en el examen de las acciones de la Administración Pública. El control social es un importante instrumento de prevención de la corrupción y del fortalecimiento de la ciudadanía.

Por ello, en general se considera que la transparencia fiscal aumenta la confianza pública en la gestión fiscal, y una sociedad civil más informada promueve mejores decisiones fiscales.

Vale nuevamente destacar que los términos “Transparencia” y “Rendición de Cuentas” muchas veces se utilizan como sinónimos. Aunque estos dos conceptos guardan relación entre sí, son en realidad nociones distintas.

Rendición de cuentas de acuerdo a lo señalado por Ugalde⁴, “Rendición de cuentas es traducción imprecisa de la palabra inglesa *Accountability*, cuyo significado es el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo (*liable* en idioma inglés) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*, en idioma inglés)”.

En este contexto, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o ‘agentes’) para informar a sus mandantes (o ‘principales’) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. La rendición de cuentas dista bastante de la obligación de informar periódicamente a los gobernados, por ello es que Andreas Schedler⁵ identifica las dos dimensiones de la rendición de cuentas: la de “informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*)” como “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*, en idioma inglés)”. La rendición de cuentas reviste de mucha importancia porque obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. A estos conceptos, podríamos definir y añadir otra dimensión delineada desde ideas que identificaríamos como receptividad (*receptivennes*, si hubiera que expresarlo en idioma inglés), es decir la capacidad de los funcionarios públicos para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Destacamos que lo importante es que lo que le interesa a la ciudadanía, es saber qué hace el gobierno, por qué lo hace, cómo lo hace y qué efectos tiene su acción en la sociedad.

Desde una perspectiva diferente, O’Donnell clasifica a los procesos de rendición de cuentas en dos: rendición de cuentas horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical hace alusión a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado⁶.

⁴ Ugalde, Luis Carlos (2002), La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, México, pág. 9, https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf

⁵ Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México, pág. 12.

⁶ O’Donnell Guillermo, Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007, Perú, pág. 37, en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf

La rendición de cuentas horizontal tiene que ver con los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos (*check and balance*, en idioma inglés) entre los poderes del Estado, que incluye acciones de supervisión y auditoría, que pueden derivar en sanciones establecidas en el marco legal. Se establece entre instituciones del mismo nivel jerárquico: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; pero también incluye las entidades de control.

En consecuencia, la rendición de cuentas horizontal está referida a la rendición de cuentas que los funcionarios públicos deben realizar ante los entes de control, pero también implica el involucramiento del sistema judicial para que sea efectiva.

La rendición de cuentas vertical se refiere a la obligación de las autoridades públicas de explicar sus acciones de política pública a sus mandantes, es decir a la sociedad que los eligió para ejercer un cargo público. La rendición de cuentas vertical es el control de las acciones del Estado por parte de la sociedad civil en dos formas: i) la electoral, como mecanismo de estimular la responsabilidad de los gobiernos a través del voto de los ciudadanos; y, ii) la social, la que se conforma principalmente por la crítica moral y pública que realizan las agrupaciones de la sociedad civil.

Como sabemos, los responsables de las finanzas públicas deben rendir cuentas, tanto horizontal como verticalmente. En la rendición de cuentas horizontal, las autoridades fiscales están sujetas al examen de un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo.

Así, las finanzas públicas son sometidas a procesos de auditoría con regularidad sobre los dictámenes presupuestarios, los de endeudamiento público, los estados financieros, las transacciones y los sistemas financieros, el control interno, entre otros. Adicionalmente, las autoridades fiscales presentan al Poder Legislativo informes sobre la gestión fiscal durante las diferentes fases del ciclo presupuestario.

3. ACCOUNTABILITY: CARACTERIZACIÓN PRÁCTICA.

La teoría, la legislación y la práctica de la gestión de gobierno en los países anglosajones, al referirse a la obligación de rendir cuentas de su accionar por parte de los funcionarios públicos, utiliza la palabra en inglés *accountable*, que significa responsable de. No utilizan los términos responsable o *responsability* (responsabilidad) o *responsibly* (responsablemente) como denominación de tal obligación, sino sólo para delimitarla.

Parecería ser que responsabilidad queda un poco circunscripta al campo ético, en referencia al hombre como sujeto moral, que tiene libertad de acción y puede optar entre

el bien y el mal. En cambio, *Accountability* está referida a un campo específico de responsabilidad: la que tiene un funcionario público ante sus superiores y ante los ciudadanos, de responder por la honestidad, legalidad y calidad de su gestión.

A diferencia de lo anterior, en América Latina, la teoría, la legislación y la práctica se refieren a “Responsabilidad” cuando se trata de indicar la obligación de rendir cuenta por la correcta utilización de dinero o bienes a cargo, desde donde se derivan los “Juicios de Cuentas” y “Juicios de Responsabilidad”.

Además, debemos destacar que, para juzgar esta Responsabilidad se valora la corrección o incorrección, aplicando los criterios de honestidad y legalidad. Se sancionan hurtos, desfalcos y otro tipo de maniobras dolosas, así como la violación de disposiciones reglamentarias, estatutarias o legales. No se abre juicio sobre la calidad de los bienes y servicios proporcionados.

Como vemos, en este caso *Accountability* se asocia con la expectativa pública de imparcialidad, responsabilidad y honestidad.

Pero el verdadero alcance de la idea de *Accountability* varía desde informar sobre el estado de utilización de las autorizaciones para gastar (presupuesto) y las obligaciones pendientes de pago, hasta alcanzar responsabilidad por la gestión global, la calidad de los bienes y servicios proporcionados, y la obtención de resultados satisfactorios dentro de las restricciones presupuestarias y de tiempo.

Quienes toman decisiones en el gobierno, deben responder por su desempeño (performance, en idioma inglés) ante aquellos que son alcanzados por el resultado de tales decisiones.

Siguiendo a Premchand (1993)⁷ el concepto de *Accountability* presenta tres posibles abordajes:

- El primero, se basa en que la democracia no siempre tiene éxito en seleccionar la alternativa correcta, formular la política adecuada o en rechazar los errores. Esto es, *Accountability* tiene entonces relación con la exploración de 3 aspectos:
 - ¿Qué criterios se utilizan para seleccionar los gastos?: la determinación de las elecciones sociales no es fácil porque trata de conciliar valores individuales y deseos colectivos. Sobre esto no hay respuestas definitivas, sino aproximadas a

⁷ Premchand, A. (1993) Public Expenditure Management, IMF, Washington DC. Traducción propia.
https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05487-9781557753236/05487-9781557753236/Other_formats/Source_PDF/05487-9781455264827.pdf

partir de enfoques como el criterio de Pareto y la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice Theory*, en idioma inglés)⁸.

- ¿Qué tipo de procedimiento sería el adecuado para facilitar esta elección?: esto tiene relación con procedimientos apropiados para seleccionar programas que reflejen las opciones sociales. En principio esta elección es adoptada por los representantes del pueblo, o los funcionarios de la administración pública dentro de un esquema de autoridad delegada. Pero los representantes combinan en sí mismos dos intereses, los del pueblo y los del gobierno, los que pueden no ser coincidentes.
- ¿Qué clase de información es necesaria?: la respuesta a la tercera pregunta abarca las características de la información (contenido, oportunidad, destinatarios, etc.) para que las decisiones estén sustentadas en un conocimiento satisfactorio de la situación, y los ciudadanos puedan valorar la calidad de las decisiones. De los tres aspectos señalados, podemos decir que es en este último campo, donde disponemos de bases teóricas de mayor consenso.
- El segundo abordaje se relaciona con dos situaciones:
 - La factibilidad de los usuarios de salir o sustituir por otros (*exit*, en idioma inglés) a los bienes y servicios que proporciona el Gobierno.
 - La posibilidad de mejorar los bienes y servicios que proporciona el Gobierno mediante su presión, a través de su opinión (*voice*, en idioma inglés). Es decir, el ciudadano-usuario tendría la posibilidad de manifestarse en cuanto a la calidad del producto (bienes y servicios) que recibe, sustituyéndolo o expresándose con alta posibilidad de repercusión.

Vale destacar que este abordaje relacionado con el concepto de *Accountability* está limitado a bienes y servicios gubernamentales que concurren a un mercado, y no es aplicable a los bienes públicos puros, tales como la Defensa Nacional.

- El tercer abordaje, el más práctico es el del “Control Jerárquico”. Se pueden visualizar varios niveles: entre Ejecutivo y Legislativo, entre ministros y sus funcionarios, entre Departamentos y sus oficinas subordinadas, etc. Desde el punto de vista gerencial

⁸ Una asignación de recursos resulta eficiente según el criterio de Pareto, si se produce una asignación o reparto de los bienes o de los factores tal que ya no es posible mejorar a alguien a menos que otro agente resulte perjudicado.

La teoría de la elección pública (*Public choice theory*) utiliza la economía para estudiar problemas de ciencias políticas, al tratar las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos desarrollando un marco institucional que atenúe el poder político frente a la sociedad civil. Dentro de la ciencia económica está considerada como una subdivisión de la microeconomía, enfocada en el análisis de decisiones colectivas relacionadas con la legislación, clientelismo, elecciones y el comportamiento de los votantes.

Accountable significa que los funcionarios y organizaciones deben responder por su nivel de desempeño. No obstante, no debemos interpretar que *Accountability* quede restringido al producto final, por cuanto si nos limitamos a esto, quedarían sin responder las cuestiones antes planteadas, como el criterio para seleccionar gastos, el procedimiento para sustentar la elección, y la adecuación de la información. Por lo tanto, *Accountability* debe alcanzar un concepto amplio y extenderse a todo el ciclo gerencial.

Si se consideran los tres abordajes expuestos, es posible concluir que una efectiva *Accountability* sólo puede ser conseguida y sostenida con una combinación de ellos, especialmente, entre el control jerárquico y la voluntad y capacidad de los ciudadanos para usar la posibilidad de sustitución y su poder de influencia.

En este sentido, recurriendo a los antecedentes iniciales relacionados con *Accountability* en Argentina, podríamos perfilar su conceptualización a través de la ponencia presentada por Ángel Gonzalez Malaxechevarría, consultor internacional en la Conferencia Magistral dictada en el 2do Congreso Internacional de Auditoría Integral (Buenos Aires, junio 1995) delimitándola como: "...la obligación, legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo utiliza, y ha utilizado, el dinero y otros recursos que le fueron entregados por el pueblo para emplearlos en beneficio de la sociedad gobernada y no en provecho del gobernante."⁹

Por último, desde una perspectiva propia de Argentina y la región latinoamericana, a efectos de extender y difundir la aplicación del concepto *Accountability*, resultaría conveniente considerar la traducción de esta palabra al idioma castellano.

Esta necesidad de traducción, más allá de la problemática semántica, plantea el requisito de encontrar una palabra que transmita la idea de la extensión de la responsabilidad del funcionario público por su gestión, no sólo hacia sus superiores, sino también hacia los usuarios-ciudadanos, y desde la mera rendición de cuentas de tipo jurídico contable hasta una gerencial sobre la evidencia de sus desempeños y resultados.

La traducción del término al idioma castellano el que, en principio, no cuenta con un vocablo que refleje la idea que se quiere transmitir, registra un antecedente a cargo del Proyecto ResponDabilidad /Anticorrupción de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Regional.¹⁰

⁹ Ángel González Malaxechevarría, Conferencia Magistral dictada en el 2do Congreso Internacional de Auditoría Integral (Buenos Aires, junio 1995).

¹⁰ Boletín cierre de la Fase II del Proyecto ResponDabilidad/Anticorrupción de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (2000), N° 28 -Washington D.C.

Así, más allá de los aspectos semánticos, en tanto no sea consensuado técnicamente un vocablo en idioma castellano que refleje adecuadamente lo que se pretende identificar con la palabra *Accountability* del idioma inglés, es válido adherir a la postura adoptada por el proyecto ResponDabilidad mencionado, en tanto se entiende que puntualiza una clase de responsabilidad integral que sirve para especificar que se debe rendir cuentas desde lo jurídico-contable y por el desempeño y resultados, en forma precisa y oportuna.

4. TRANSPARENCIA, CUENTAS PÚBLICAS Y GERENCIA FISCAL.

Las cuentas públicas, en función de ser el producto de los sistemas gerenciales de información financiera del sector público, son el instrumento de sustentación del proceso de gerencia fiscal de los Gobiernos. Por ello se busca establecer aquí, la naturaleza y alcance del rol que le corresponde a las cuentas públicas y la gerencia fiscal, dentro del ideal de transparencia.

La definición del concepto de cuentas públicas alcanza a la salida del sistema de información financiera de los gobiernos, que informa sobre el plan fiscal, los programas de trabajo, el presupuesto y, posteriormente el resultado de las operaciones y la condición fiscal resultante.

A partir de esta definición, surgen dos requisitos a cumplir por parte de las cuentas públicas:

- Posibilitar la existencia de *Accountability* o ResponDabilidad y caracterizarse por su transparencia y;
- Suministrar antecedentes que ayuden a la probabilidad de acierto de las decisiones. Esto, a partir de tal como se ha señalado, el concepto de *Accountability* o ResponDabilidad se extiende hasta el juzgamiento global de la calidad de la gestión.

Más aún, las cuentas públicas deben satisfacer los requisitos generales de la información, esto es, debieran ser:

- Oportunos, en cuanto no sean conocidos con demasiado retraso. Es frecuente, en este sentido que las cuentas públicas sean presentadas al Poder Legislativo varios meses después del cierre del ejercicio.
- Sencillos, significa una presentación simplificadora y un ordenamiento que los torne accesibles al ciudadano, no sólo a profesionales del área.
- Coherentes, que sean y permitan su comparación a través del tiempo, involucrando aspectos atinentes a medición y estructura.

- Significativos, que expliciten los aspectos más relevantes, los que realmente permitan una valoración de la gestión.

Sin embargo, habitualmente la realidad muestra cuentas públicas que además de ser publicadas con retraso, voluminosas, detallistas (casi intrincadas) facilitan ocultar y confundir (desinformar) en lugar de revelar y aclarar (informar)

Las cuentas públicas se preparan y se expiden desde el Poder Ejecutivo, hacia los ciudadanos y sus representantes (Poder Legislativo), en búsqueda del cumplimiento de los requisitos anteriores, y hacia el propio aparato institucional como apoyo al proceso gerencial. Es de destacar que, a efectos de este trabajo, se entiende por Cuentas Públicas: al Plan Fiscal, los Programas de Trabajo, el Presupuesto, los Estados Financieros y los Informes Financieros.

En este contexto, se debe recordar que la política económica de los países define sus propios objetivos en línea con objetivos globales instrumentados, a su vez, a través de la política monetaria, la política para el sector externo y la política fiscal. Todas políticas deben ser operacionalizadas, traducidas a un lenguaje de gestión que especifique el qué, quién, dónde, cuándo y cómo.

Ahora bien, la política fiscal de los gobiernos, sustentándose en la teoría de la economía del sector público (Finanzas Públicas) fija sus objetivos, para cuyo cumplimiento utiliza instrumentos: gasto público, ingreso público, deuda pública y resultados (déficit o superávit). En el caso de la política fiscal, su ejecución es responsabilidad de la gerencia fiscal a través de las instancias del ciclo gerencial: Estrategia Fiscal; Plan Fiscal; Programación; Presupuestación; Implementación; Control: Monitoreo/Evaluación; Corrección/Aprendizaje.

La estrategia fiscal, analiza oportunidades y riesgos en ese campo, y fortalezas y debilidades político-institucionales, para delimitar un modo, una manera de llevar adelante la política económica predefinida.

Con el encuadre de esta estrategia, y compatibilizado con el marco macroeconómico global, la traduce en un plan fiscal que, es aconsejable, tenga un alcance plurianual, con ajustes anuales. Un plan de estas características debe contener como mínimo: Metas Globales; Prioridades; Plazos genéricos; Normas positivas a sancionar; ReponDables; Ámbito geográfico; Medios a utilizar.

Fijadas de esta forma la orientación y límites de maniobra, las unidades ejecutoras plantean sus programas de trabajo, estableciendo: Metas específicas (sectoriales, institucionales, etc.); Recursos físicos; Productos; Procedimientos y Cronograma

Es decir, es la programación, o sea la asignación anticipada de recursos físicos para que, a través de procedimientos establecidos, se genere un producto (bien o servicio) orientado a conseguir las metas viabilizadoras de las políticas, en períodos temporales secuenciales.

Esta programación, es la base racionalizadora de la asignación de los recursos financieros, es decir, el presupuesto, que de esta manera alcanza su plenitud como expresión financieramente sistematizada de la propuesta acción de gobierno, e instrumento ordenador y limitante de su ejecución.

La implementación de los programas es apoyada con la ejecución financiera del presupuesto, que no es más que la captación de los recursos financieros, y su distribución física, y la disponibilidad de aquellos recursos.

Como es alta la probabilidad de que las cosas en la realidad no sucedan coincidentemente con lo previsto, la implementación presupuestaria debe ser monitoreada.

Monitoreo, es la fase del ciclo que consiste en el seguimiento de las acciones para que, ante desvíos, se proceda a correcciones previstas (programadas). Para realizar estas correcciones, los desvíos son analizados por sus causas (evaluación) y si responden a errores o defectos en la operatoria, las correcciones deben estar previstas y aplicarlas (monitoreo). Si los causales son errores de programación o modificaciones detectados en el contexto, que provoquen la necesidad de cambio de políticas y objetivos, esto ya es tarea del control que acumula experiencia y posibilita el aprendizaje gerencial.

Nuevamente, es conveniente destacar que, para cumplir con el objetivo de calidad, en términos de acceso a la información, su publicación debe ser confiable, pertinente y fácil de entender. Los gobiernos deben contraer el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas, para lo cual se debe dar a conocer con anticipación los calendarios de publicación de datos. También se deben divulgarse los documentos sobre metodología y las fuentes usadas para preparar las estadísticas.

Por último, enfatizar el hecho que, en democracia, gobernar involucra el uso de la autoridad política y económica para, en nombre de una sociedad, gerenciar los recursos para conseguir los propósitos considerados deseables por esa sociedad. También implica garantizar los derechos civiles y humanos para asegurar plena participación ciudadana, y un flujo de información que posibilite a los miembros de esa sociedad tomar decisiones fundadas. Estas ideas plantean la necesidad de fortalecer el vínculo entre transparencia, cuentas públicas y el ejercicio de la gerencia fiscal.

III. COMO MEDIR LA TRANSPARENCIA FISCAL: EXPERIENCIA INTERNACIONAL

A nivel mundial, se han creado una serie de iniciativas que buscan medir y/o evaluar la transparencia fiscal desde la mirada internacional propia de organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional-FMI, Banco Mundial –BIRF, Banco Interamericano de Desarrollo –BID, Organización de Comercio Internacional -OCD, entre otros) y desde programas de colaboración soportados por algunos países desarrollados.

Con el fin de calificar a terceros países beneficiarios como elegibles para recibir cierto tipo de asistencia, este tipo de iniciativas de financiamiento del desarrollo, tienen implementadas políticas que requieren que esos gobiernos receptores abran sus procesos presupuestarios.

Así, existen una serie de iniciativas que buscan medir/evaluar la transparencia fiscal, entre las cuales destacamos:

- Código de Transparencia Fiscal del FMI;
- Gasto público y rendición de cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*);
- Encuesta de Presupuesto Abierto (*Open Budget Initiative*);
- Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria;
- Las prácticas óptimas de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) sobre transparencia presupuestaria y;
- Alianza para el Gobierno Abierto - *Open Government Partnership – OGP* (2011).

De manera paralela a estos esfuerzos, varias organizaciones de la sociedad civil han generado también iniciativas en este sentido. Por ejemplo, *Publish What You Pay* (Publica lo que pagas)¹¹; *Publish What You Fund* (Publica lo que financias)¹²; Movimiento Global por la Transparencia de los Presupuestos Públicos, Rendición de Cuentas, y la

¹¹ Movimiento global que trabaja para garantizar que los ingresos del petróleo, el gas y la minería ayuden a mejorar la vida de las personas. Con más de 1000 organizaciones miembros y 51 coaliciones nacionales, hace campaña por un sector extractivo abierto y responsable. <https://www.pwyp.org/es/>

¹² Su objetivos es “Prever un mundo en el que la información sobre ayuda y desarrollo sea transparente, esté disponible y se utilice para la toma de decisiones eficaz, la rendición de cuentas pública y el cambio duradero para todos los ciudadanos”. <https://www.publishwhatyoufund.org/>

Participación (BTAP)¹³ ; se centran en la transparencia de los ingresos provenientes de la ayuda externa.

1. CÓDIGO DE TRANSPARENCIA FISCAL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En el año 1.998, el Fondo Monetario Internacional – FMI, introdujo el Código de buenas prácticas de transparencia. Esta labor fue bajo el consenso en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, tendientes a lograr estabilidad macroeconómica y crecimiento de alta calidad. El mismo año se publicó la primera edición del Manual de Transparencia Fiscal con el fin de ampliar y explicar los principios del Código.¹⁴

El Código es un marco general, de carácter voluntario, para el logro de la transparencia fiscal y se concentra en la claridad de las funciones y responsabilidades, la transparencia del proceso presupuestario, el acceso del público a la información y las garantías de integridad. Está centrado en las prácticas de transparencia del gobierno central y se establece que el gobierno central debe tener acceso a informes de los gobiernos subnacionales y las corporaciones públicas para poder fiscalizar el gobierno general y las finanzas del sector público.

A partir de 1.998 el Fondo Monetario Internacional viene promoviendo la transparencia fiscal en los países miembros mediante el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal y su manual conexo, en tanto que la aplicación del código se vigila mediante informes que se preparan sobre la observancia de los códigos y normas.

En el Código se define a la transparencia fiscal como el proceso de informar al público sobre la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales. Establece cuatro pilares para la transparencia:

- **Clara definición de funciones y responsabilidades:** comprende dos prácticas fundamentales relativas a las actividades del gobierno y a las actividades comerciales y al marco legal que rige la administración fiscal. Las prácticas complementarias relativas a un marco legal bien definido incluyen cuestiones de transparencia de las actividades

¹³ Compromiso establecido en la Declaración de Principios de la Asamblea Global de Organizaciones de la Sociedad Civil realizada en Dares Salaam, Tanzania, en noviembre de 2011. <http://www.opengovpartnership.org>

¹⁴ Fondo Monetario Internacional (2007), “Manual de Transparencia Fiscal”, Washington, D.C. <https://www.imf.org/es>

relativas a los recursos naturales, los acuerdos contractuales entre el gobierno y los agentes públicos o privados, entre otros.

- **Procesos presupuestarios transparentes:** abarca las prácticas básicas para la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto. Incluyen un período obligatorio adecuado para las consultas legislativas, calidad de los supuestos y el realismo del presupuesto en general, así como en la presentación de cuentas definitivas auditadas al poder legislativo, entre otros.
- **Acceso del público a la información:** destaca la importancia de publicar información fiscal completa. Este pilar contiene requisitos de información que podrían estar incluidos en los documentos presupuestarios o en otros informes fiscales, y abarca diversas prácticas relacionadas con el suministro de información, evaluaciones a largo plazo, entre otros.
- **Garantías de integridad:** se refiere a la calidad de los datos fiscales y a la necesidad de someter esa información a una rigurosa evaluación independiente. Incluye varias prácticas sobre salvaguardias y supervisión interna.

En el Manual se explican los pilares y principios del Código y se exponen las prácticas óptimas de una manera más detallada teniendo por finalidad:

- Informar a las autoridades nacionales interesadas en promover la transparencia fiscal sobre ejemplos de países y las investigaciones para la creación de prácticas de transparencia fiscal más sólidas.
- Ser un instrumento integral para el FMI, y facilitar al personal técnico las evaluaciones fiscales y otras actividades de supervisión en los países.
- Que las organizaciones de la sociedad civil utilicen el Manual para complementar sus esfuerzos por promover la transparencia fiscal.
- Ser un documento de referencia útil en el sector académico.
- Ser un instrumento al que el poder legislativo puede recurrir para exigir al ejecutivo la adopción de prácticas más transparentes.

El primer capítulo del Manual examina las funciones y responsabilidades, y presenta definiciones precisas del sector público y sus componentes del Código. Contiene información y recuadros del sector público general, relaciones intergubernamentales, asociaciones entre los sectores público y privado, gestión transparente de deuda y activos y cuestiones relacionadas con la transparencia del ingreso proveniente de recursos naturales.

El segundo capítulo del Manual se concentra en el proceso presupuestario, presenta información sobre requisitos para el calendario presupuestario, la necesidad de elaborar

un presupuesto realista y la transparencia de los presupuestos complementarios. También incluye recuadros sobre temas relacionados con las leyes de responsabilidad fiscal y transparencia, el análisis de la pobreza y el impacto social, las actividades extrapresupuestarias, la elaboración de presupuestos en base a resultados y las normas contables internacionales para el sector público.

El tercer capítulo examina los requisitos de contenido en la publicación y declaración de datos, contiene observaciones sobre la identificación por separado de las entradas de ingresos más importantes, una guía sobre presupuesto para la sociedad civil, diferentes tipos de pasivos distintos de deuda, la transparencia de los activos de recursos naturales, la declaración periódica de datos de finanzas públicas a largo plazo, garantías gubernamentales y leyes sobre libertad de información.

El capítulo cuarto abarca cuestiones relacionadas con la calidad de los datos y las garantías de integridad, incluye información sobre normas contables, transparencia en la revisión o reclasificación de datos históricos, requisitos de transparencia en la venta de activos públicos, la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI¹⁵ con sus directrices para las normas de control interno.

2. GASTO PÚBLICO Y RENDICION DE CUENTAS - PEFA¹⁶

El Programa Gasto público y rendición de cuentas - PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*, en idioma inglés) es una evaluación externa que debe ser solicitada por las autoridades de un país por tratarse de un programa de evaluación. Su sede está radicada en el Banco Mundial, Washington DC, operando como parte del Banco y se encuentra promovido luego de su creación por los asociados del programa en colaboración con la *joint venture* sobre gestión financiera pública de la OCDE¹⁷.

La metodología PEFA es una metodología para evaluar la situación en la que se encuentra (en un momento dado) el sistema de gestión financiera pública del gobierno central o de un gobierno subnacional, en términos de la gestión financiera pública de los gobiernos con

¹⁵ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas – ECOSOC.

¹⁶ Elaborado con base en PEFA <https://www.pefa.org>

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los patrocinadores del PEFA son: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea, el Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

las buenas prácticas internacionales. En otras palabras, evalúa si el sistema de gestión financiera cumple con ciertos requisitos básicos, no si funciona bien o mal.

Provee una línea de referencia objetiva del nivel de desempeño actual de la gestión financiera pública (sistemas, procesos e instituciones), y es útil para monitorear las reformas implementadas a lo largo del tiempo. Para ello, PEFA presenta un cuadro completo y estratégico del desempeño de la gestión de las finanzas públicas, a partir del análisis de cada uno de los indicadores clave que componen el marco de referencia para la medición del desempeño.

Se elabora también un Informe de desempeño de la Gestión Financiera Pública que analiza los resultados de los indicadores, realiza una evaluación integrada del sistema de gestión de las finanzas públicas que incluyen las principales reformas que se han emprendido y evalúa el impacto probable de sus debilidades.

De esta forma, el marco PEFA es una metodología para evaluar e informar sobre las fortalezas y debilidades del desempeño de la gestión financiera pública. Esta metodología identifica 94 características o dimensiones agrupadas en 31 componentes clave en forma de indicadores que cubren 7 amplias áreas de actividad que PEFA califica como pilares de desempeño.¹⁸

El resultado de la evaluación del desempeño, el informe PEFA, proporciona la base para el diálogo sobre las estrategias y prioridades de reforma de la gestión financiera pública-GFP. La metodología se puede replicar en evaluaciones sucesivas, brindando un resumen de los cambios a lo largo del tiempo y proporcionando un conjunto de información que contribuye de manera más amplia a la investigación y el análisis de la GFP.

El proceso de implementación de la metodología PEFA, se encuentra secuenciado en 4 fases, las cuales debieran cumplirse transitando 10 pasos diferenciados.¹⁹

3.ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

La iniciativa del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria – ILTP tiene como objetivo general generar conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de

¹⁸ Ver Anexo I y <https://www.pefa.org/about>

¹⁹ Ver Anexo II y <https://www.pefa.org/about>

los grupos de población marginados²⁰. De esta forma, el estudio persigue tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y la rendición de cuentas.

En esta intención, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria de expertos en la temática con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. Los expertos fiscales encuestados se clasifican en cuatro grupos:

- Legisladores de la Comisión de Presupuesto (diputados y/o senadores);
- Periodistas que escriben sobre temas económicos y/o fiscales;
- Académicos o Investigadores que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto;
- Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales.

Así, el estudio posibilita desarrollar un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria desde dos ámbitos de abordaje:

- Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación.
- Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener con la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

El trabajo de encuestas se realiza por las organizaciones de cada país²¹ utilizando varios métodos de recolección de datos: entrevistas autoadministradas vía correo electrónico,

²⁰<https://biblat.unam.mx/es/revista/trimestre-fiscal/articulo/indice-latinoamericano-de-transparencia-presupuestaria-a-nivel-internacional-reproduccion>

²¹ Participan del estudio: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC (Buenos Aires, Argentina); Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (La Paz, Bolivia); Instituto de Estudios socioeconómicos (Brasilia, Brasil); Foro Joven, Corfas, Proyección Andina y Codeliberar (Santa Fe de Bogotá, Colombia); Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (San José, Costa Rica); Grupo Faro (Quito, Ecuador); Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (Ciudad de

entrevista telefónica y en persona a través de un entrevistador. El cuestionario contiene alrededor de 80 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías²²:

- Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100.
- Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
- Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto que requieren para su respuesta, conocimiento sobre el proceso presupuestario por parte de la persona encuestada.

De este modo, se evalúan 15 variables que indagan en aspectos particulares de la transparencia a partir de 58 preguntas específicas. Las variables que las integran son:

Variables Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal

- Participación ciudadana en el presupuesto;
- Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto;
- Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto;
- Cambios en el presupuesto;
- Asignación del presupuesto;
- Fiscalización del presupuesto;
- Evaluación de la contraloría interna;
- Capacidades de los órganos de control externo;
- Rendición de cuentas;
- Control sobre funcionarios federales;
- Responsabilidad de niveles de gobierno;
- Información sobre deuda;
- Calidad de la información y estadísticas en general;
- Oportunidad de la información del presupuesto;
- Ley de transparencia y acceso a la información.

Guatemala, Guatemala); Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (México DF, México); Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (Panamá, Panamá); Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú); Fundación Solidaridad, (Santiago, República Dominicana)

²² ILTP, “Metodología del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal”, pág. 44.

Finalmente, el índice se calcula a partir de las respuestas a las preguntas del cuestionario y la calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

4. LAS PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE LA OCDE SOBRE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA²³

Las Prácticas Óptimas OCDE, son un instrumento de referencia que propugna una divulgación exhaustiva de toda la información fiscal pertinente de manera oportuna y sistemática y presentan una serie de prácticas óptimas en lo relativo a los principales informes presupuestarios, los aspectos específicos que deben divulgarse, la calidad y la integridad.

Esta iniciativa nació en la reunión anual de la OCDE del año 1999, oportunidad en la que el Grupo de Trabajo de Altos funcionarios de Presupuesto solicitó a la Secretaría que preparara en conjunto una serie de Prácticas Óptimas en esta área basado en las experiencias de los países miembros.

Las Prácticas Óptimas comprenden tres partes:

- **La Parte I** detalla los principales informes de presupuesto que los gobiernos deben producir y su contenido general (el presupuesto, informe previo al presupuesto, informes mensuales, informe de mitad de año, informe de fin de año, informe previo a la elección e informe a largo plazo).
- **La Parte II** describe los contenidos específicos que deben contener los informes. Esto incluye información de comportamiento tanto financiero como no financiero, como son: supuestos económicos, gastos fiscales, pasivos y activos financieros, activos no financieros, obligaciones jubilatorias respecto de los empleados, y pasivos contingentes.
- **La Parte III** pone de relieve las prácticas para asegurar la calidad e integridad, control y responsabilidad de los informes, como son: políticas contables, sistemas y responsabilidad, auditoría; examen público y parlamentario.

En esta iniciativa se reconoce que los diferentes países tendrán regímenes diferentes y pueden tener distintas áreas de énfasis en cuanto a la transparencia. Las Prácticas Óptimas están basadas en las diversas experiencias en cada área de los países miembros.

²³ La OCDE (OECD por su sigla en idioma inglés) es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. www.oecd.org.

5. ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO

La Encuesta de Presupuesto Abierto (*Open Budget Initiative – OBI*)²⁴ evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas de elaboración de presupuestos que contribuyen a lograr un sistema de finanzas públicas abierto en los países.

Esta encuesta mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y vigilancia en 100 países alrededor del mundo. Es una iniciativa de la Asociación Internacional de Presupuesto (*International Budget Partnership (IBP)*)²⁵ y consiste en 125 preguntas que son completadas por organizaciones de la sociedad civil e investigadores independientes en los países evaluados²⁶:

- 95 preguntas tratan sobre la disponibilidad pública y la exhaustividad de los documentos presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar en momentos clave del ciclo presupuestario.
- 30 preguntas se relacionan con las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario y, con las funciones que desempeñan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores en la formulación y vigilancia del presupuesto.

La Encuesta evalúa los contenidos y la publicación oportuna de ocho documentos presupuestarios claves en diferentes momentos del proceso presupuestario, según criterios de buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión de las finanzas públicas:

- Documento Preliminar,
- Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo,
- Presupuesto Ciudadano;
- Presupuesto Aprobado,
- Informes Entregados durante el año,
- Revisión de mitad de año,
- Informe de fin de año e,
- Informe de Auditoría.

²⁴ GUIDE TO THE SECTOR BUDGET TRANSPARENCY MODULE OF THE OPEN BUDGET SURVEY 2019:

<https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-09/Guide%20to%20the%20Sector%20Budget%20Transparency%20Module%20-%20April%202020.pdf>

²⁵ La Asociación Internacional de Presupuesto (*International Budget Partnership – IBP*), es una corporación independiente sin fines de lucro.

²⁶ *International Budget Organization* (2019), “Encuesta de Presupuesto Abierto”, pág. 2.

La mayoría de estos criterios responden a los desarrollados por organizaciones multilaterales, como el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional, las Mejores prácticas para la transparencia fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Declaración de Lima sobre Pautas para los preceptos de auditoría de la Organización internacional de instituciones superiores de auditoría - INTOSAI.

La Encuesta también cubre temas relacionados con el alcance con el que el público puede participar durante cada fase del proceso presupuestario, los factores relacionados con la fortaleza de los Poderes Legislativos y el papel de las instituciones de control externo del país²⁷.

La metodología de la encuesta apunta a medir hechos observables relacionados con la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, para lo cual:

- En cada pregunta de la encuesta se debe presentar evidencias documentales específicas (citas de los documentos presupuestarios disponibles, base legal, links en la Web o entrevistas a funcionarios del gobierno u otros actores relevantes) que respalden la respuesta.
- Una vez que los investigadores entregan la encuesta relevada, otros revisores independientes revisan y solicitan aclaraciones a las encuestas.
- Además, los gobiernos tienen la oportunidad de comentar los resultados preliminares de su país.
- Con el fin de permitir comparaciones entre diferentes países y en diferentes momentos, se calcula el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) con base en un promedio simple de las respuestas a las 95 preguntas de la Encuesta relacionadas con la transparencia presupuestaria. El OBI le asigna a cada país un puntaje que puede variar entre 0 y 100²⁸.

6. ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

²⁷ International Budget Organization, Op. Cit. pág. 45.

²⁸ *Ibidem*, pág. 2.

La Alianza para el Gobierno Abierto, *Open Government Partnership – OGP* (denominación y siglas en inglés) está formada por personal del gobierno, la sociedad civil, empresas y organizaciones sin fines de lucro pertenecientes a diferentes países miembros.²⁹

Esta iniciativa reúne a los gobiernos, la sociedad civil y la industria para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global para hacer que los gobiernos sean más transparentes, eficaces y responsables, con instituciones que empoderen a los ciudadanos y tengan en cuenta sus aspiraciones.

La Alianza es una nueva iniciativa multilateral que tiene como objetivo obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

Todas las partes reconocen que, para tener un buen gobierno, es necesario el liderazgo político, el conocimiento técnico y se necesita la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil. El funcionamiento se encuentra supervisado por un comité de dirección de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para ser miembro de la Alianza, los países participantes deben adoptar una Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel, ofrecer un plan de acción de los países desarrollados con la consulta pública, y comprometerse con la información independiente sobre su progreso en el futuro.

Los criterios mínimos de elegibilidad son:

- **Transparencia Fiscal**, que implica la publicación oportuna de los documentos presupuestarios esenciales como base para la rendición de cuentas del presupuesto y un sistema económico abierto.

²⁹Países Miembros (www.opengovpartnership.org): Afganistán, Albania, Alemania, **Argentina**, Armenia, Australia, Azerbaiyán; Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Jordán, Kenia, República Kirguiza, Letonia, Liberia, Lituania, Luxemburgo, Malawi, Malta, México, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nigeria, Macedonia del Norte, Noruega, Pakistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, Rumania, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, República Eslovaca, Sudáfrica, Corea del Sur, Sri Lanka, Suecia, Túnez, Ucrania, Uruguay. Entre los gobiernos locales miembros, destacamos de Argentina la participación de **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**.

- **Acceso a la información**, se requiere una ley de acceso a la información que garantice el derecho del público a la información y el acceso a los datos del gobierno.
- **Declaraciones patrimoniales de autoridades electas o de altos funcionarios públicos**: se requiere la divulgación pública de los ingresos y activos de las autoridades electas y de altos funcionarios para fortalecer la lucha contra la corrupción y un gobierno abierto y responsable.
- **Participación Ciudadana**, se requiere apertura a la participación ciudadana y la participación en la formulación de políticas y la gobernanza, incluida la protección básica para las libertades civiles. Se utiliza el Índice de Democracia sobre las Libertades Civiles³⁰ (EIU, por sus siglas en idioma inglés).

En general, los países deben seguir pasos para participar en la Alianza:

- cumplir con los criterios mínimos de elegibilidad;
- oficializar la intención del gobierno de participar enviando una carta al Comité de Dirección para su publicación en el Portal de la Alianza;
- llevar a cabo la amplia consulta pública para informar de los compromisos ante la Alianza por parte del gobierno, e identificar un foro multilateral de consulta pública;
- desarrollar un plan de país con compromisos concretos sobre el gobierno abierto;³¹
- participar en consulta con colegas en el plan de país con los participantes y el Comité de Dirección;
- publicar la Declaración de Principios de la Alianza y enviar el plan de país para ser colocado en el portal de la misma;
- publicar un informe de autoevaluación de los progresos después de 12 meses de ejecución del plan y cooperar con el mecanismo de información independiente en la generación de su propio informe.

Por separado, un grupo independiente de expertos se encarga de supervisar los criterios mínimos de participación para asegurar que todos los países participantes lo cumplan. Este grupo de expertos independientes se encarga de informar al Comité de Dirección de la

³⁰ El índice de democracia es una clasificación hecha por la Unidad de Inteligencia de The Economist (publicación privada), a través de la cual se pretende determinar el rango de democracia en 167 países, de los cuales 166 son estados soberanos y 165 son estados miembros de las Naciones Unidas.

³¹ La mayoría de los compromisos están relacionados con el aumento en el acceso a la información presupuestaria y la participación en los procesos presupuestarios.

Alianza, si un país es sospechoso de caer por debajo de los criterios mínimos de elegibilidad en cualquier momento.³²

³² <https://www.opengovpartnership.org/news/56-local-jurisdictions-join-global-partnership-to-promote-open-government/>

IV. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

El sistema de Responsabilidad Fiscal de Argentina creado como Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal -RFRF, tuvo origen a partir de la Ley Nacional N° 25.917, de agosto del año 2004³³, a través de la creación del régimen, mediante los preceptos de transparencia, gestión pública y equilibrio financiero.

Este múltiple objeto, señala a la transparencia fiscal como la oportunidad de efectivizar la publicidad de los actos públicos de gestión financiera, informando al ciudadano mediante las páginas web de los organismos públicos, es decir, facilitando el acceso a dicha información por medios electrónicos.

Respecto a la gestión pública, indica la necesidad de que los administradores del sector público planifiquen – establezcan objetivos y metas-, incorporen indicadores homogéneos y parámetros de gestión de recursos, gastos, niveles de endeudamiento etc., realicen seguimientos y determinen desvíos respecto a las metas programadas.

También establece en esta ley, el equilibrio financiero en las etapas tanto de elaboración como de ejecución presupuestaria, mediante reglas para el tratamiento del gasto y los recursos públicos³⁴.

Completando el marco de conducta administrativa, el sistema prevé la creación de fondos anticíclicos, además de límites y parámetros de posibilidad de endeudamiento, para establecer la coordinación financiera necesaria que permita alcanzar un escenario de sustentabilidad del endeudamiento público. Esto es, la misión del sistema es establecer reglas claras para los agentes económicos, mediante gestión administrativa con responsabilidad funcional y acceso ciudadano a la información financiera fiscal, asegurando la prestación de los servicios básicos.

Las disposiciones de la norma son de alcance nacional, y al ser concebida como una ley de adhesión, su aplicación a nivel provincial depende de la adhesión voluntaria de cada jurisdicción, a través de una ley provincial emitida a tal fin, según lo establece el artículo 34

³³ El RFRF entró en vigencia el 1° de enero de 2005, conforme se dispuso en la Ley N°25.917 (LRF), sancionada en agosto de 2004 y modificatorias (ley 27.428/18 y 27.591/20)

³⁴ Ley de Responsabilidad Fisca N° 25917, art, 19°, (t.o.)” “...equilibrio financiero medido como la diferencia entre los recursos percibidos –corrientes y de capital-, menos los gastos devengados - gastos corrientes, neto de gastos financiados con préstamos de organismos internacionales-, y los gastos de capital, netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social.”

de la Ley N°25.917. En tanto, la ley también propone su aplicación en el ámbito de los municipios, a través de la invitación formulada por los gobiernos provinciales, según lo prescripto en su artículo 33.

De este modo, el diseño institucional del RFRF crea un conjunto de pautas, reglas, procedimientos y obligaciones homogéneas, aplicables tanto al Gobierno Nacional cuanto a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en caso de encontrarse adheridas³⁵.

1. ANTECEDENTES

El marco institucional de ordenamiento y planeamiento fiscal contaba en Argentina, con antecedentes tanto a nivel nacional como provincial, que sirvieron de base para la conformación de un ordenamiento normativo homogéneo y consolidado.

La gran mayoría de antecedentes legislativos sobre reglas fiscales y transparencia en la información pública en Argentina, tenían como característica los lineamientos dados por la Ley de Solvencia Fiscal.³⁶ Esta ley establecía criterios rectores sobre la administración presupuestaria y reglas sobre la eficiencia y calidad de la gestión pública, entre los que vale destacar:

- Formulación de Proyecciones Presupuestarias Plurianuales, estableciendo que debían realizarse, por lo menos, para 3 años, junto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional.
- Incorporación del acceso a la información pública en forma libre, reconociendo un derecho de los ciudadanos el acceso a la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional.
- Otros aspectos a favor de un mayor nivel de transparencia, como la obligatoriedad que organismos descentralizados, empresas y fideicomisos públicos fueran creados únicamente por ley.

³⁵ Actualmente integran el RFRF el Gobierno Nacional, las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán, y asimismo 514 municipios. Las provincias de La Pampa y San Luis nunca se incorporaron al RFRF y CABA, se desvinculó en el año 2009.

³⁶ Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal sancionada en agosto de 1999, además de establecer reglas presupuestarias, de transparencia y difusión de las cuentas públicas, también impuso medidas a las cuales debían ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos. Asimismo, incluyó una invitación a las provincias a sancionar una norma similar en sus respectivos ámbitos.

- Incorporación de la institución del “Fondo Anticíclico Fiscal” a nivel nacional.

Otro conjunto de antecedentes lo configuran los Pactos Federales suscriptos entre el Gobierno Nacional y el conjunto de provincias entre los años 1999 y 2002, en los que se incluyeron cláusulas que implicaban la aplicación de reglas fiscales ya sean numéricas o de procedimiento y transparencia. A través de ellos, el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales se comprometían a disminuir el nivel del gasto público y a tomar medidas tendientes a la transparencia fiscal. Entre otros, vale mencionar:

- Acuerdo “Compromiso Federal” de 1999 (Ley N° 25.235), suscripto por el Gobierno Nacional y los Gobernadores. Tuvo como objetivo acordar la realización de acciones para la consecución de un crecimiento equilibrado y evitar efectos adversos en la producción y el empleo, que generaban el alto nivel de endeudamiento. Para ello, hubo acuerdo en disminuir -en términos nominales- el gasto público nacional y provincial, el compromiso de impulsar la Transparencia de la Información Fiscal, la creación de un Fondo Anticíclico y coordinar los sistemas de crédito público y el endeudamiento provincial.
- Pacto “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”, suscripto en noviembre de 2000 (Ley N° 25.400), donde se planteó que “...ante la necesidad de impulsar una serie de medidas que permitan un crecimiento equilibrado de la Nación en su conjunto reafirmando el Régimen de Responsabilidad y Transparencia Fiscal...” las jurisdicciones se comprometieron a no aumentar los niveles de gasto primario en la medida que presenten desequilibrios fiscales, y establecer procedimientos para posibilitar una amplia difusión de las cuentas fiscales. Ello incluyó el presupuesto corriente, la ejecución, el stock de deuda y la proyección de los servicios. Además, se especificó que la documentación que se produzca tendría carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla.
- “Acuerdo Nación Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (Ley N° 25.570), se derivaron reglas fiscales que luego fueron perfeccionadas por la Ley de Responsabilidad Fiscal –RFRF.

2. REGLAS FISCALES

El RFRF establece una serie de herramientas útiles para la gestión pública en general y para el planeamiento y evaluación de la política fiscal en particular. En ese sentido, introduce parámetros para el control de las variables fiscales fundamentales (gasto, deuda,

resultado presupuestario) y una serie de pautas para mejorar la gestión presupuestaria. Además, incorpora normas sobre la transparencia, difusión y acceso a la información fiscal por parte de la ciudadanía.

Este lineamiento se expresa en la ley de creación del RFRF a través de su artículo 1º, estableciendo taxativamente la finalidad de establecer reglas generales de comportamiento fiscal, además de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

El conjunto de lineamientos de política fiscal explicitados en la ley de responsabilidad fiscal (LRF) consisten en ejecutar el presupuesto preservando el equilibrio financiero, controlar el nivel de crecimiento del gasto priorizando la inversión pública, tender a la reducción del nivel de endeudamiento de todos los niveles de gobierno, promover la refinanciación de las deudas provinciales mediante programas de asistencia financiera, establecer y el controlar el nuevo endeudamiento provincial (y municipal) por parte del Gobierno Nacional y promover la extensión del RFRF al sector municipal.

Las reglas fiscales establecidas por el RFRF pueden clasificarse en cualitativas, cuantitativas y de procedimiento. Las cualitativas son aquellas que tienen el carácter de afectar la calidad de la información que se genera, ya sea a través de los procedimientos, formas de exposición o algún otro tipo de restricción; las cuantitativas son límites numéricos que se establecen sobre los principales agregados fiscales (gasto, equilibrio y servicios de la deuda); asimismo, existen reglas de procedimiento, vinculadas a prácticas de gestión presupuestaria.

2.1. Reglas Cualitativas

Las reglas cualitativas están conformadas principalmente por lineamientos explícitos para el mejoramiento de información existente o bien la generación de nueva información. La mayor parte de las reglas cualitativas del RFRF pueden encontrarse en el primer capítulo de la ley de responsabilidad fiscal, denominado “Transparencia y Gestión Pública”. Contiene los artículos 2º al 9º inclusive, instruyendo:

Transparencia fiscal y gestión pública:

Marco Macro-Fiscal: información presupuestaria, fiscal, tributaria y macroeconómica (art. 2º LRF)

Cobertura presupuestaria (art. 3º LRF)

Conversores presupuestarios (art. 4º LRF)

Proyección Plurianual detallado estimación recursos y perfil vencimientos de deuda

(art. 5° LRF)

Publicación y difusión de información fiscal (art. 7° LRF)

Indicadores homogéneos de gestión pública (art. 8° LRF)

Estimación del gasto tributario (art. 18° LRF)

Creación de fondos anticíclicos (art. 20° LRF)

El universo presupuestario alcanzado por estas reglas abarca a toda la Administración Pública No Financiera. A su vez, los formatos en que se presenta la información fiscal provienen de registros comparables y permiten la evaluación de la calidad de las políticas públicas, sus alcances y resultados.

La ley de creación del RFRF ha revalorizado la generación de información homogénea y comparable de un mayor universo contabilizado, jerarquizando la transparencia de la información, el incremento en su comparabilidad y la sistematización de su presentación en forma periódica.

Por último, el artículo 23 dispuso la implementación y actualización sistemática del estado de situación de las garantías y avales otorgados, el que se elevará a la Legislatura en oportunidad de presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto. Asimismo, dicho proyecto de ley debe incorporar una previsión por tal concepto.

En síntesis, las reglas del RFRF son el tejido que enlaza y potencia tanto a la transparencia y difusión de la gestión fiscal como al uso interno de mayor y mejor información para la toma de decisiones, dada la sistematización de datos fiscales y presupuestarios en un formato estandarizado, comparable y con trazabilidad Inter temporal.

2.2. Reglas Cuantitativas

Las denominadas reglas numéricas que se han establecido en la LRF están vinculadas al establecimiento de límites y parámetros de referencia que aplican sobre tres grandes agregados fiscales: el resultado financiero, la variación del gasto y los niveles de servicios de la deuda para las provincias y, al stock para el Gobierno Nacional.

El sentido inicial de estas reglas fue converger al saneamiento de las finanzas públicas a través de tres pilares: controlar el nivel de gasto, preservar el equilibrio financiero, limitar el flujo de servicios de la deuda provincial y disminuir el stock relativo de la deuda nacional.

2.3 Reglas numéricas

Límite al crecimiento del gasto:

. El gasto primario neto medido en términos del RFRF- no debe exceder el crecimiento del PBI nominal. El gasto de capital podrá superarlos si: (i) La tasa de incremento del total de recursos supera la tasa de aumento del PBI y (ii) El indicador de servicios de la deuda no supera el 15%.

Equilibrio (o Superávit) Financiero:

. Cerrar los ejercicios fiscales y presentar Presupuestos con equilibrio financiero ajustado, neto de las pautas específicas del Régimen.

Convergencia a un Ratio de Servicios Deuda

. Provincias: Servicios de la deuda menor al 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a Municipios.

. Nación: Compromiso de reducción del stock de deuda respecto del PBI en los ejercicios fiscales subsiguientes a la finalización del proceso de reestructuración de su deuda.

2.4. Reglas de procedimiento

Las reglas de procedimiento se vinculan a las guías de acción para la registración, imputación y tratamiento de los recursos y gastos en general.

Con relación a los gastos presupuestados, se establece una regla que determina que los gastos incluidos en el Presupuesto Anual son las autorizaciones máximas para la ejecución del mismo, siendo su restricción la efectiva percepción de los ingresos proyectados (artículo 11). De esta manera se jerarquiza el rol del Presupuesto General de cada jurisdicción, siendo esta regla observada por todas las jurisdicciones.

Por otra parte, aun cuando no exista en la normativa provincial un mecanismo que haya institucionalizado la práctica de adecuación presupuestaria a mayores recursos percibidos, en la operatoria ordinaria las adecuaciones presupuestarias para mayores gastos se realizan en función de una mayor percepción de recursos (artículos 11 y 14).

Asimismo, se establece que los fondos u organismos que se creen e impliquen gastos deberán consolidarse en el Presupuesto General (artículo 13). Con este principio se sustenta la necesidad de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado al mismo.

Por otro lado, se establece que el Poder Ejecutivo sólo podrá, durante la ejecución del

Presupuesto, aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado, en el caso de contar con los recursos especialmente destinados a las mayores necesidades (artículo 15).

Asimismo, se establecen restricciones a las modificaciones de partidas presupuestarias que impliquen incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

3. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD FISCAL

La Ley prevé un procedimiento para el control del endeudamiento de provincias y municipios mediante el artículo 25³⁷.

La regla incluye una definición amplia de deuda pública, señalándose que las provincias y municipios cuyo indicador de servicios de la deuda supere el 15% de los recursos corrientes netos de la coparticipación a municipios, no podrán tomar nuevas deudas.

Se exceptúan los casos donde la refinanciación resulte una mejora de las condiciones pactadas en materia de monto, plazo y/o tasa de interés aplicable, y/o el financiamiento proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito y de Programas Nacionales³⁸

De este modo, tanto las autorizaciones como la verificación del cumplimiento de las condiciones requeridas en materia de endeudamiento y otorgamiento de garantías y avales, por la Ley de Responsabilidad Fiscal, están a cargo del Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Economía de la Nación.³⁹ Queda claro entonces que, el acceso a las operaciones de crédito público por parte las jurisdicciones adheridas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal se desarrolla dentro del esquema determinado por el artículo 25 de la Ley N° 25.917, siendo requisito fundamental para el acceso al endeudamiento –o refinanciación del existente- el cumplimiento satisfactorio de las reglas de este Régimen.

4. GOVERNABILIDAD DEL ESQUEMA DE REGLAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La información involucrada en el conjunto de reglas arriba enumeradas tiende a mejorar el planeamiento fiscal, la gestión presupuestaria y, al mismo tiempo, favorece la fijación de los estándares de calidad que debe guardar la información, en línea con una gestión fiscal

³⁷ Reglamentado por el Decreto 1731/2004

³⁸ En todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

³⁹ En el caso de los gobiernos municipales, las provincias coordinan con el Gobierno Nacional y sus respectivos municipios las acciones destinadas a dar curso a las autorizaciones de tales operaciones.

transparente y sustentable. Esto es, la Ley de Responsabilidad Fiscal sienta las bases para la presentación de información que cumpla con atributos de homogeneidad y comparabilidad interjurisdiccional.

Para ello, a través del Régimen, se dispuso crear dos órganos rectores: uno de aplicación y otro destinado a la ejecución. Estos órganos rectores tienen como objetivo administrar, monitorear y evaluar su cumplimiento. Sus alcances y limitaciones se resumen a continuación

4.1. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Para atender al cumplimiento del Régimen, la ley creó al denominado Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como institución federal para, en el marco del Régimen, coordinar las relaciones fiscales Nación-Provincias. Se encuentra previsto que esté integrado por funcionarios de máximo nivel de las áreas vinculadas, integrándose con los ministros de la cartera de hacienda de los niveles de gobierno nacional y provincial.⁴⁰

4.1.1. Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo es el órgano executor de las decisiones del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Este Comité está formado por un representante permanente del Gobierno Nacional y por ocho representantes provinciales. Los representantes tienen cargo de Secretario de Hacienda, o similar cargo con incumbencia en la materia.

La estructura organizacional del Comité Ejecutivo prevé la existencia de un secretario y un secretario suplente, elegidos por el Consejo Federal al momento de cambio de autoridades, y tienen a su cargo la realización de las tareas necesarias para el cumplimiento de las funciones del Consejo. Así, el Reglamento Interno del Comité le atribuye la competencia de proveer los medios para el funcionamiento del Consejo Federal, apoyado por una Estructura Técnica-Administrativa, a cargo de un Coordinador, en quien recae la articulación de todas las tareas del organismo, debiendo actuar a modo de nexo con las autoridades políticas.

En la práctica, a efectos de acompañar y facilitar a las jurisdicciones el cumplimiento de la normativa, el Comité Ejecutivo propicia un ámbito de intercambio de información, conocimiento y experiencias a través de comisiones, jornadas de capacitación y talleres, en simultáneo con su tarea natural de seguimiento y monitoreo permanente del

⁴⁰ El Consejo funciona en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA.

comportamiento fiscal.

Dado que la transparencia es el atributo de mayor importancia detrás de la implementación de un Régimen de Reglas Fiscales conducentes a precisamente, la Responsabilidad Fiscal, dichas reglas y parámetros contemplados en la ley, deben asegurar se cubra objetivos de comparabilidad, normalización de datos y oportunidad en su difusión. Para todo esto, se impone previamente una tarea de homogeneización de la información la que debe necesariamente encararse desde la aplicación de conversores presupuestarios.⁴¹

En esta idea, merece destacarse que en lo relativo al momento de elaboración y difusión de la información, en este proceso deben asegurarse mecanismos que satisfagan el requisito fundamental de la oportunidad y por supuesto, la debida actualización de los datos crudos y la información.

El proceso involucrado en la difusión de los reportes de desempeño y su respaldo normativo prevé que sea cada Jurisdicción quien autorice al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal la publicación de la información validada, y es la propia jurisdicción la que publica la información desagregada en el espacio web oficial habilitado a esos efectos.

Finalmente, está previsto que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal comunique al Congreso de la Nación, el grado de cumplimiento de las reglas fiscales. Sin dudas, esta previsión de la norma redundante en una mayor transparencia y difusión de la información sobre la gestión de la hacienda pública.

5. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A partir de la crisis financiera de escala internacional desencadenada en los años 2007/8 y sus consecuencias en los mercados, los gobiernos provinciales y Nacional de Argentina debieron encarar políticas de sostenimiento de actividades productivas y mayor asistencia a sectores sociales desprotegidos. Todo esto llevó inevitablemente a un mayor nivel de gasto público en general y una necesidad de mayor coordinación macrofiscal entre todas las jurisdicciones de Argentina.

Consecuentemente con esta situación, emergieron desde el Consejo Federal de

⁴¹ Los Conversores Presupuestarios son tablas de equivalencia necesarias para que los presupuestos anuales y las respectivas ejecuciones de las diferentes jurisdicciones provinciales y municipales, cumplan con criterios análogos de clasificación de ingresos y erogaciones.

Responsabilidad Fiscal, modificaciones a las pautas de disciplina fiscal de la Ley 25.917, la que quedó parcialmente modificada en el año 2009 por la nueva Ley N°26.530.⁴²

Las disposiciones de esta Ley N° 26.530 fueron prorrogándose en los períodos subsiguientes por Leyes de Presupuesto Nacional hasta el 2016. Luego, a través de la Ley de Presupuesto Nacional N° 27.341 para el ejercicio 2017 se definieron reglas para una transición hacia un nuevo régimen fiscal.

A partir de esta iniciativa, desde el Consejo Federal se vienen desarrollando estudios y proyectos destinados a construir un nuevo Régimen Federal de Responsabilidad y Buenas Prácticas de Gobierno. Vale en este punto destacar, el agregado incorporado a la denominación que identifica el instrumento normativo a construir, esto es, las palabras “Buenas Prácticas de Gobierno” con lo cual queda claramente receptada la hipótesis del presente trabajo, en el sentido de reconocer y explicitar el vínculo existente entre las reglas de responsabilidad fiscal y la transparencia en la gestión de los recursos públicos por parte del Estado administrador.⁴³

⁴² Siguió vigente la regla fiscal establecida para el control del gasto y la regla sobre el equilibrio fiscal, pero se excluyeron los egresos que se originaren en la implementación de políticas de índole anticíclico definidos como “aquellos destinados a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y a dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social”. También quedaron sin efecto las limitaciones sobre destino de la venta de activos fijos y del endeudamiento, y la limitación del nivel de servicios de la deuda.

⁴³ En este sentido, en el seno del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal se redactó un documento denominado “Lineamientos para un nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno”, suscripto el 22 de marzo 2017 en la ciudad de Mendoza, por representantes del Gobierno Nacional y de la mayoría de las Provincias de Argentina.

V. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

1. ANTECEDENTES

En el caso de la Provincia de Mendoza, el sistema de Responsabilidad Fiscal tiene su origen en la Ley Nacional N° 25.917, sancionada en el año 2004, cuyo objeto fue la creación de dicho régimen, mediante los preceptos de transparencia, gestión pública y equilibrio financiero.

Tal como hemos señalado anteriormente, el múltiple objeto de esta ley señala a la transparencia fiscal como la oportunidad de efectivizar la publicidad de los actos públicos de gestión financiera, informando al ciudadano mediante las páginas web de los organismos públicos, es decir, facilitando el acceso a dicha información por medios electrónicos. Respecto a la gestión pública, se indica la necesidad de que los administradores del sector público planifiquen – establezcan objetivos y metas-, incorporen indicadores homogéneos y parámetros de gestión de recursos, gastos, niveles de endeudamiento etc., realicen seguimientos y determinen desvíos respecto a las metas programadas.

También establece el equilibrio financiero en las etapas tanto de elaboración como de ejecución presupuestaria, mediante reglas para el tratamiento del gasto y los recursos públicos.⁴⁴

Completando el marco de conducta administrativa, el sistema prevé la creación de fondos anticíclicos, además de límites y parámetros de posibilidad de endeudamiento, para establecer la coordinación financiera necesaria que permita alcanzar un escenario de sustentabilidad del endeudamiento público.

Definitivamente, la misión del sistema es establecer reglas claras para los agentes económicos, mediante gestión administrativa con responsabilidad funcional y acceso ciudadano a la información financiera fiscal, asegurando la prestación de los servicios básicos.

⁴⁴ Ley de Responsabilidad Fisca N° 25917, art, 19°, (t.o.)” “...equilibrio financiero medido como la diferencia entre los recursos percibidos –corrientes y de capital-, menos los gastos devengados - gastos corrientes, neto de gastos financiados con préstamos de organismos internacionales-, y los gastos de capital, netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social.”

De este modo, en la Provincia de Mendoza, a consecuencia de la Ley Nacional 25.917 que invitaba a las provincias a adherirse a la misma, el 22 de diciembre de 2004 su legislatura dictó la Ley Nº 7.314 de Responsabilidad Fiscal de Mendoza.

2. OBJETIVOS

La norma de la Provincia de Mendoza, en concordancia con la Nacional, señala como objetivo el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política fiscal de la Provincia, como el Equilibrio Presupuestario, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Gestión Fiscal y la Imposición de sanciones.

Respecto a los principios señalados, cabe destacar la incorporación de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos por la Gestión Fiscal, siendo este un nuevo instituto dentro de las normas financieras provinciales; es decir, comienza a transitarse el camino de la planificación y evaluación periódica de los resultados, explicitándose en una norma.

También se recepta el principio de Transparencia Fiscal, y en tal sentido el artículo Nº 51 señala expresamente: “El presente artículo tiene por objeto garantizar a todas las personas el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes, organismos y entidades mencionados en el Artículo 4º de la presente ley, referidos a las materias que hacen a la Hacienda Pública. En especial se deberá:

- a) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos generales y sencillos, inclusive en medios electrónicos como Internet;
- b) Transparentar la gestión de los recursos fiscales mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados por la presente ley;
- c) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados por la presente ley, de conformidad con lo establecido al respecto por la legislación nacional (Ley de Protección del Dato o Habeas Data);
- d) Favorecer la rendición de cuentas a los habitantes de la Provincia de Mendoza, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados por la presente ley;
- e) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos públicos, y
- f) Contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, la forma republicana de gobierno y la consecuente publicidad de sus actos.

En los artículos 26 a 44 y 55, la norma provincial establece la información que los distintos responsables deben poner a disposición de la ciudadanía (mediante sus páginas web), la Honorable Legislatura y el Tribunal de Cuentas refiriéndose a distintos aspectos de su gestión. En general y a modo de ejemplos, se mencionan:

- Informe de Ejecución Presupuestaria, con el grado de detalle que permita evaluar las metas allí fijadas y los desvíos;
- Informes sobre recaudación de los impuestos provinciales
- Informe sobre Ranking de Morosidad de Deudores del Fisco por Impuestos provinciales
- Stock de Deuda y su Evolución
- Informe sobre el detalle de Planta de personal permanente
- Altas y bajas de contratos de locación, etc.
- Informe de detalle de Juicios en ejecución, en contra o a favor del Estado Provincial.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El alcance jurisdiccional, comprende el territorio de la Provincia de Mendoza y se aplicarán a la totalidad del sector público:

1. La Administración Central,
2. Organismos Descentralizados y Autárquicos,
3. Municipalidades,
4. Entes de carácter comercial, industrial y/o financiero en cuya gestión tenga intervención el Estado Provincial o las Municipalidades.
5. Poderes Legislativo
6. Poder Judicial,
7. Tribunal de Cuentas,
8. Entes Reguladores,

4. SUJETOS RESPONSABLES

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 4º de la Ley, son sujetos responsables de dar cumplimiento al régimen, las máximas autoridades de los organismos:

- El titular del Poder Ejecutivo Provincial y todos los Ministros de su gabinete.
- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- El Presidente de la H. Cámara de Diputados y el Presidente del H. Senado.

- Los Titulares de los Organismos Constitucionales.
- Los Titulares de los Organismos Descentralizados.
- Los Titulares de los Entes Autárquicos.
- Los Titulares de los Entes Reguladores.
- Los Titulares de las Empresas del Estado Provincial.
- Los Titulares de los Departamentos Ejecutivos de las Municipalidades, los Secretarios de Hacienda, los Contadores Generales y los Titulares de los Concejos Deliberantes, en el ámbito de su jurisdicción.
- Los Titulares de los organismos y entidades respecto de los cuales se hayan establecido obligaciones específicas en esta Ley. Las personas responsables de la elaboración y publicación de la información que determine la reglamentación de la presente Ley.

5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Ley provincial, establece en su artículo 5º que la Autoridad de Aplicación del régimen de Responsabilidad Fiscal, será el Tribunal de Cuentas de la Provincia⁴⁵, sin perjuicio de las otras funciones y responsabilidades asignadas por la Constitución y las Leyes a dicho organismo⁴⁶.

En razón de lo dispuesto, el Tribunal de Cuentas dictó el 15 de junio de 2.005 el acuerdo 3.949 (modificado por el Acuerdo 4559), reglamentario de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en el cual se establecieron las obligaciones de información por parte de los responsables cuentadantes, para realizar un adecuado seguimiento del cumplimiento de la norma. El Acuerdo establece:

- Plazo de presentación de los informes al Tribunal y a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas cámaras, que es dentro de los 60 días posteriores al cierre del trimestre.
- Forma de presentación: deberán ser presentados en soporte papel y digitalizados.
- Firma de los responsables: la información suministrada en soporte papel y el Resumen de Entrega de la información digitalizada, deberán ser suscriptos por las máximas autoridades de cada organismo (art. 4º Ley 7.314).

⁴⁵ Constitución de la Provincia de Mendoza – Capítulo V “DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA” – Art. 181
 “Habrà un tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios, empleados y administradores de la provincia.

⁴⁶ Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de Mendoza Nº 1003 – De las facultadas, deberes, organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas”

- Formato de la presentación: debe ajustarse a los contenidos de los esquemas y modelos que se adjuntan en el Acuerdo, que se denominan “Anexos”, y forman parte del mismo.
- Régimen de sanciones: la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7.314, será sancionada con la multa prevista en el artículo 49, inciso a), que establece que “El Tribunal de Cuentas aplicará a los sujetos a los que se refiere el Artículo 4º que incumplan con las obligaciones establecidas en la presente ley alguna la sanción de Multa, equivalente de hasta un diez por ciento (10%) de la remuneración mensual y habitual del funcionario público de que se trate”. Para el cobro de la multa aplicada, se seguirá el trámite de los artículos 43, 44 y concordantes de la Ley N° 1.003 (t.o.).

6. INFORME A LA LEGISLATURA Y A LA CIUDADANÍA

Una vez que se reciben los informes de los organismos, analizados por los revisores y finalizado el trimestre, el Tribunal de Cuentas debe presentar ante las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras, un Informe de Seguimiento y Evaluación del cumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos de la presente ley.

Este Informe de Seguimiento y Evaluación, se publica en la página web del Tribunal de Cuentas al día siguiente de presentado ante la Legislatura. Posteriormente, luego de transcurridos tres días hábiles, el tribunal divulga mediante un comunicado de prensa el grado de cumplimiento por parte de los diferentes organismos.

7. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LOS MUNICIPIOS DE MENDOZA

Con relación a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal a los municipios de la provincia de Mendoza, creemos merece destacarse:

7.1. Elaboración y ejecución con equilibrio presupuestario: queda prohibido el endeudamiento destinado a financiar erogaciones corrientes, a excepción de los programas financiados por organismos multilaterales de crédito. (art. 6 Ley 7314).

7.2. Confección de presupuestos plurianuales: no menores de 3 años, y debiendo contener (art. 9 Ley 7314):

- Proyecciones de recursos por rubros.
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones, y por naturaleza económica.

- Programa de inversiones del período.
- Proyección de Coparticipación de Impuestos a Municipios.
- Perfil de vencimientos de la deuda consolidada.
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- Descripción del escenario socio económico supuesto para las proyecciones.
- Descripción de las políticas que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

7.3. Programación financiera trimestral

7.4. Fondos Anticíclicos: tanto para la provincia como para los municipios. El valor para la provincia será hasta del 2% del PBG y de los municipios hasta el 8% de los Ingresos Corrientes. En los municipios el Fondo Anticíclico se constituirá como mínimo con un diez por ciento (10%) del excedente de recursos corrientes participables que se produzca respecto del cálculo previsto en el Presupuesto.

7.5. Límites al endeudamiento: al finalizar una gestión. Esto es que el stock de deuda consolidada de la provincia y los municipios deberá ser menos al existente al inicio de dicha gestión. Las excepciones que da la ley son todas exógenas a la provincia o a los municipios, por ejemplo: aumento de precios, tipos de cambio, etc. (art. 23 Ley 7314).

7.6. Cláusulas de fin de mandato: en los años de elecciones de Gobernador y/o Intendente se deberá cumplir con:

- a. Durante los dos (2) últimos trimestres del año, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en las Erogaciones Corrientes de tipo permanente, a excepción de nombramientos de personal policial, penitenciario, médicos, enfermeros, personal de administración y técnicos del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Salud y docentes, o actividades de emergencia social o servicios especiales municipales, siempre de acuerdo con el Presupuesto de cada año.

- b. Durante los tres últimos trimestres del año, estará prohibido cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en el Costo Fiscal Teórico de tipo permanente.
- c. Durante los tres últimos trimestres del año, estará prohibido cualquier disposición legal o administrativa que implique la donación de activos

El Costo Fiscal Teórico es también llamado Gasto Tributario, y consiste en aquellos ingresos que el fisco deja de percibir por apartarse del carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos, amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos del Estado Provincial y/o Municipal. A los efectos de la aplicación del presente artículo se entenderá por aumentos de tipo permanente a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en emergencias de tipo social como consecuencia de una caída significativa en el nivel de actividad o desastres naturales.

7.7. Publicidad: el Ministro de Hacienda de la Provincia y las Secretarías de Hacienda Municipales estarán obligados a dar a publicidad por medios electrónicos (léase divulgación por medio de Internet) y a las Comisiones Legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras y Concejos Deliberantes respectivamente, un Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual. La falta de cumplimiento a esta obligación dará lugar a la aplicación del Artículo N° 109 de la Constitución Provincial. (art. 26 Ley 7314).

7.8. Responsabilidad: titulares de los Departamentos Ejecutivos, Secretarios de Hacienda, Contadores Generales, titulares de los Concejos Deliberantes.

7.9. Sanciones por incumplimiento: en el caso de incumplimiento se podrán aplicar:

- **Restricciones institucionales:** la no prestación de avales ni autorización legislativa para las operaciones de crédito público y la prohibición de todo acto que signifique un aumento del gasto en personal permanente y temporario, incluyendo las locaciones de servicios.
- **Multas:** equivalente de hasta un diez por ciento (10%) de la remuneración mensual y habitual del funcionario público de que se trate. Serán de aplicación las sanciones previstas en la Ley 3.799.

7.10. Indicadores: establecer parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos de que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales.

VI. CONCLUSIONES

A través del presente trabajo, cuyo título es Transparencia y Responsabilidad Fiscal del Sector Público, se propuso efectuar un análisis de la vinculación entre los objetivos y prácticas de gobierno que garanticen transparencia fiscal y, en ese sentido, desarrollar de manera implícita un trabajo comparativo de la legislación de Argentina a nivel nacional y de la Provincia de Mendoza.

Para ello, se desarrolló a partir de la teoría subyacente en esta problemática, un análisis de la normativa vigente en el plano nacional y provincial, junto con el relevamiento de iniciativas internacionales de relevancia, como son los casos de:

- Código de Transparencia Fiscal del FMI;
- Gasto público y rendición de cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*);
- Encuesta de Presupuesto Abierto (*Open Budget Initiative*);
- Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria;
- Las prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria y;
- Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership – OGP*).

Desde la observación de estos antecedentes y experiencias de escala internacional, se verifica la existencia de un camino recorrido del que se pueden extraer enseñanzas con vistas a la extensión del mecanismo a nuestro país y provincia. Pero se debe fundamentalmente ponderar adecuadamente la circunstancia, de que éstas no son herramientas exclusivamente organizacionales, y que el fuerte condicionante de su eficacia por el contexto presupone un desarrollo cultural de la sociedad y su concepción de ciudadanía responsable que sea funcional al propósito.

De esta forma, el contenido del presente trabajo posibilita confirmar la hipótesis inicial, en el sentido de haber verificado la existencia de un claro vínculo causal y biunívoco entre los objetivos de Transparencia y de Responsabilidad Fiscal.

Esto es así, por cuanto, es a través de institutos legales e instrumentos que hacen a las buenas prácticas de gobernanza, que resulta posible alcanzar ambos objetivos, los que, en realidad, subyacen en la interpretación occidental actual de democracia.

En definitiva, parece acertado concluir que un cuerpo de reglas fiscales directas y de fácil lectura, constituyen el camino obligado para el diseño de normas tendientes a asegurar la plena vigencia del conjunto de principios básicos de un acertado régimen de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno.

La presencia de principios consensuados para la elaboración de regímenes de responsabilidad fiscal resulta de especial importancia dado que implican la posibilidad de institucionalización de un régimen federal, estable y transparente, destinado a perdurar en el tiempo.

Por ello, se considera conveniente que, al momento de elaborar un régimen de responsabilidad fiscal, sean consideradas las siguientes previsiones entre los principios a incluir:

Reglas simples: como ya ha sido señalado en este trabajo, las reglas numéricas a incluir debieran ser de fácil lectura y comprensión, sumando transparencia y mayor frecuencia de seguimiento y publicación de la información.

Equidad interjurisdiccional: debieran ser tenidas en cuenta las diferentes realidades de cada jurisdicción, como así también la del conjunto provincial, respecto al gobierno nacional, estableciéndose reglas análogas, pero también diferenciales. No obstante, tomando en este último caso, variables semejantes y de idéntico sentido respecto al espíritu de esas reglas.

Reglas anticíclicas: como lineamiento general, debiera existir un monitoreo de la expansión del gasto total a efectos de verificar que su evolución sea concordante con el objetivo de alcanzar equilibrio presupuestario en el mediano plazo. Respecto de los periodos de recesión, para limitar el incremento del gasto por encima de los recursos, pero al mismo tiempo, permitir la aplicación de políticas anticíclicas, se debiera asegurar el monitoreo de la diferencia entre el crecimiento de los recursos y los gastos sobre bases plurianuales.⁴⁷

Flexibilidad: las reglas establecidas debieran poder ser modificadas mediante medidas correctivas y cláusulas de excepción, dentro de un marco claro que permita identificar los eventos generadores de la excepción, estableciendo un mecanismo de votación claro y especificando el camino a seguir para readecuar los agregados fiscales nuevamente dentro de la regla original.

⁴⁷ Esta regla debiera ser aplicada sobre el gasto corriente total, a los fines de permitir el desarrollo de planes de inversión en infraestructura financiados con endeudamiento.

Reglas de fin de mandato: como principio relevante resulta conveniente lograr acuerdo en la aplicación de reglas de fin de mandato. Se trata de un mecanismo mediante el que se restringe durante los últimos seis meses de gestión el incremento del gasto primario corriente, con la excepción del gasto generado en políticas que trasciendan a esa gestión de gobierno. La regla debiera restringir además, la donación y venta de bienes del estado.

Evaluación de impactos en las finanzas públicas: al tratar de instrumentar avances entre los esquemas de rendición de cuentas y la debida transparencia fiscal, resulta también necesario evaluar el impacto real de este tipo de iniciativas en la gestión de las finanzas públicas. Esto es así por cuanto, si las autoridades fiscales no están realmente involucradas o si sus resultados son cuestionados por el origen y/o financiamiento, resultará importante contar con el consenso y legitimidad social por parte de los tomadores de decisiones y de la ciudadanía para generar un verdadero acuerdo de gobernanza fiscal.

Se habla de un acuerdo fiscal, el que a través de procesos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana permita que los contribuyentes estén dispuestos a no evadir ni eludir el pago de sus impuestos al saber que esos recursos se asignan eficientemente en mejores bienes y servicios públicos en beneficio de la sociedad en su conjunto, sin descuidar la importancia que tienen las entidades de control y la Función Legislativa en la evaluación externa, consolidando de esta forma un círculo virtuoso en la gestión fiscal.

Una vez más, dado que con el presente trabajo se buscó aproximar una interpretación de los vínculos existentes entre los conceptos y las prácticas de transparencia sobre responsabilidad fiscal, se destinan unas líneas al caso de la Provincia de Mendoza.

En esta idea, la realidad normativa descrita entrega como conclusión que se verifica el grado de confiabilidad deseable según parámetros internacionales. No obstante, debe también señalarse que más allá de su calidad técnica, el esquema vigente en la Provincia de Mendoza es pasible de recibir reformas, modificaciones, actualizaciones, tendientes a optimizar el cumplimiento de sus objetivos de partida.

En este sentido, afortunadamente, existen al momento presente antecedentes de propuestas superadoras tendientes al fortalecimiento de su operatividad y transparencia.⁴⁸

⁴⁸ VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y otro "Responsabilidad Fiscal: evaluación del Régimen en la Provincia de Mendoza, período 2005-2017" en Anales de las 52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba, 2019).

Bibliografía consultada

Constitución Nacional (1994). República Argentina.

Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal de Argentina (2004). República Argentina.

Decreto Nacional N° 1731 de reglamentación de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal (2004). República Argentina.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. (2000). *Boletín del Proyecto ResponDabilidad/Anti-Corrupción* (28).

Braun, M. y Gadano, N. (2007, abril). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. *CEPAL*. Recuperado de:
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11170>

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. (2008). *El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el Sector Municipal*. (2). Recuperado de:
http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/documentodeinvestigacion_num2.pdf

Consejo Federal De Responsabilidad Fiscal. (2005). *Resolución N° 9 Indicadores Fiscales Financieros Agregados*. Recuperado de:
<http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/page/2/?s=resolucion>

Fondo Monetario Internacional. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. Recuperado de:
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

González Malaxechevarría, Á. (1995). *Memoria del Segundo Congreso Internacional de Auditoría Integral*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal.

International Monetary Fund. (1998). *Transparency in Government Operations*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

Melamud, A. D. (2010, abril). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera. *CEPAL*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7327-reglas-fiscales-argentina-caso-la-ley-responsabilidad-fiscal-programas-asistencia>

- Constitución de la provincia. (1916). Mendoza
- Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de Mendoza N° 1003. (1932). Mendoza
- O'Donnell, G., Whitehead, L., Mariani, R., Anastasia, F., Arretche, M.... Ibarra, D. (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía – Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, Perú: Mirza Editores e Impresores S.A.C.
- Ley Provincial N° 7314. Provincia de Mendoza.
- Decreto n° 1671. Provincia de Mendoza.
- Premchand, A. (Ed.). (1993). *Public Expenditure Management*. Washington DC, USA: IMF
- Ugalde, L. C. (2002). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. D.F, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* D.F, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Vega, J. A. y Diblasi, J. V. (Septiembre de 2002). Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales. Revisión de antecedentes y una propuesta para la Argentina. *Jornadas de Ciencias Económicas*. Conferencia llevada a cabo en Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Vega, J. A. y Diblasi, J. V. (Septiembre de 2017). Responsabilidad fiscal: evaluación del régimen en la Provincia de Mendoza. *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Conferencia llevada a cabo en Facultad Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Sitios Web consultados

- http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html
- http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/1-cuerpo.htm
- <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>
- <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>
- <https://www.pwyp.org/es/>
- <https://www.publishwhatyoufund.org/>
- <http://www.opengovpartnership.org>

- <https://www.opengovpartnership.org/news/56-local-jurisdictions-join-global-partnership-to-promote-open-government/>
- <https://www.internationalbudget.org/>
- www.oecd.org
- https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf
- <https://www.pefa.org>
- https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05487-9781557753236/05487-9781557753236/Other_formats/Source_PDF/05487-9781455264827.pdf
- <https://www.imf.org/es>
- <http://app.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/leyrespfiscal/Home.php>

Anexo I

CONJUNTO DE CARACTERÍSTICAS, INDICADORES Y ÁREAS DE DESEMPEÑO EN GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

1. Resultados del Gasto Agregado

1.1 Resultados del gasto agregado

2. Resultados de la Composición del Gasto

2.1 Composición del gasto ejecución por función

2.2. Resultado de la composición del gasto por tipo económico

2.3. Gastos de las reservas para imprevistos

3. Resultados de los Ingresos

3.1. Egreso total de ingresos

3.2. Resultados de la composición de los ingresos

TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

4. Clasificación Presupuestaria

4.1 Clasificación presupuestaria

5. Documentación Presupuestaria

5.1 Documentación presupuestaria

6. Operaciones del Gobierno Central fuera de los Informes Financieros

6.1. Gastos fuera de los informes financieros

6.2. Ingresos fuera de los informes financieros

6.3. Informes financieros de unidades extrapresupuestarias

7. Transferencias a Gobiernos Subnacionales

7.1. Sistema de asignación de transferencias

7.2. Oportunidad de la información sobre transferencias

8. Información sobre el desempeño para la prestación de servicios

8.1. Planes de desempeño para la prestación de servicios

8.2. Desempeño logrado para la prestación de servicios

8.3. Recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

8.4. Evaluación del desempeño para la prestación de servicios

9. Acceso público a la información fiscal

9.1. Acceso público a la información fiscal

GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

10. Informes de Riesgos Fiscales

- 10.1. Seguimiento de las corporaciones públicas
- 10.2. Seguimiento de gobiernos subnacionales
- 10.3. Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

11. Gestión de la Inversión Pública

- 11.1. Análisis económico de propuestas de inversión
- 11.2. Selección de proyectos de inversión
- 11.3. Cálculo del costo del proyecto de inversión
- 11.4. Seguimiento de proyectos de inversión

12. Gestión de Activos Públicos

- 12.1. Seguimiento de activos financieros
- 12.2. Seguimiento de activos no financieros
- 12.3. Transferencia de la enajenación de activos

13. Gestión de la Deuda

- 13.1. Registro y reporte de deudas y garantías
- 13.2. Aprobación de deuda y garantías
- 13.3. Estrategia de gestión de la deuda

ESTRATEGIA FISCAL Y PRESUPUESTACION BASADOS EN POLÍTICAS

14. Proyecciones Macroeconómicas y Fiscales

- 14.1. Proyecciones macroeconómicas
- 14.2. Análisis de sensibilidad macrofiscal

15. Estrategia Fiscal

- 15.1. Impacto fiscal de las propuestas de política
- 15.2. Adopción de la estrategia fiscal
- 15.3. Presentación de informes sobre los resultados fiscales

16. Perspectiva de mediano plazo en la presupuestación de gastos

- 16.1. Estimaciones de gastos a mediano plazo
- 16.2. Límites máximos de gasto a mediano plazo
- 16.3. Alineación de planes estratégicos y presupuestos de mediano plazo
- 16.4. Coherencia de los presupuestos con las estimaciones del año anterior

17. Proceso de preparación del presupuesto

- 17.1. Calendario presupuestario
- 17.2. Orientación sobre la preparación del presupuesto
- 17.3. Presentación del presupuesto a la legislatura

18. Control Legislativo de los presupuestos

- 18.1. Alcance del escrutinio presupuestario
- 18.2. Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario
- 18.3. Momento de la aprobación del presupuesto
- 18.4. Reglas para el ajuste presupuestario por parte del ejecutivo

PREVISIBILIDAD Y CONTROL EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

19. Administración de Ingresos

- 19.1. Derechos y obligaciones de las medidas de ingresos
- 19.2. Gestión del riesgo de ingresos
- 19.3. Auditoría e investigación de ingresos
- 19.4. Seguimiento de los atrasos en los ingresos

20. Contabilidad de Ingresos

- 20.1. Información sobre recaudación de ingresos
- 20.2. Transferencia de recaudación de ingresos
- 20.3. Conciliación de cuentas de ingresos

21. Previsibilidad de la asignación de recursos durante el año

- 21.1. Consolidación de saldos de caja
- 21.2. Previsión y seguimiento de caja
- 21.3. Información sobre límites máximos de compromiso

21.4. Importancia de los ajustes presupuestarios durante el año

22. Gastos atrasados

22.1. Saldo de gastos atrasados

22.2. Seguimiento de los atrasos de gastos

23. Controles de la nómina

23.1. Integración de registros de nómina y personal

23.2. Gestión de cambios de nómina

23.3. Control interno de nómina

23.4. Auditoría de nómina

24. Adquisiciones

24.1. Seguimiento de las adquisiciones

24.2. Métodos de adquisición

24.3. Acceso público a la información sobre adquisiciones

24.4. Gestión de quejas de adquisiciones

25. Controles internos de los gastos no salariales

25.1. Segregación de funciones

25.2. Efectividad de los controles de compromisos de gastos

25.3. Cumplimiento de las normas y procedimientos de pago

26. Auditoría interna

26.1. Cobertura de auditoría interna

26.2. Naturaleza de las auditorías y normas aplicadas

26.3. Implementación de informes y auditorías internas

26.4. Respuesta a auditorías internas

CONTABILIDAD E INFORMES

27. Integridad de los datos financieros

27.1. Conciliación de cuentas bancarias

27.2. Cuentas transitorias

27.3. Cuentas anticipadas

27.4. Procesos de integridad de los datos financieros

28. Informes presupuestarios durante el año

28.1. Cobertura y comparabilidad de informes

28.2. Calendario de los informes presupuestarios durante el año

28.3. Precisión de los informes presupuestarios durante el año

29. Informes financieros anuales

29.1. Integridad de los informes anuales

29.2. Presentación de informes para auditoría externa

29.3. Normas contables

CONTROL Y AUDITORÍA EXTERNOS

30. Auditoría externa

30.1. Cobertura y estándares de auditoría

Fuente: elaboración propia a partir de PEFA <https://www.pefa.org>

Anexo II

FASE 1: Planificación

Describe los pasos clave para planificar y preparar la evaluación PEFA.

Establece las bases para la participación y la propiedad del gobierno en el proceso de evaluación

Paso 1

Diálogo sobre la necesidad de una evaluación PEFA

Paso 2

Desarrollo de la nota conceptual o términos de referencia

Paso 3

Preparación de la evaluación

FASE 2: Trabajo de campo

Implica el trabajo de campo para recopilar la evidencia necesaria para calificar las dimensiones e indicadores de la evaluación y para obtener la información

Paso 4

Lanzamiento de evaluación

Paso 5

Recolección y análisis de datos

FASE 3: Reportando

Implica la preparación del informe de evaluación PEFA. La audiencia principal del informe PEFA son los responsables de la formulación de políticas gubernamentales, los funcionarios y los socios para el desarrollo

Paso 6

Borrador de informe PEFA

Paso 7

Revisión por pares y perfeccionamiento del borrador del informe

Paso 8

Informe final PEFA y publicación

FASE 4: Acción de reforma

Se centra en las acciones que se tomarán después que se haya completado la evaluación PEFA. Si bien no es estrictamente parte de la evaluación PEFA, si es un proceso necesario para hacer un uso efectivo de la evaluación

Paso 9

Reforma del diálogo

Paso 10

Monitoreo y seguimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de PEFA <https://www.pefa.org>

DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 8 de Julio del 2021



.....
Firma y aclaración

29968
Número de registro

40.919.050.
DNI