



El Control Público en la Provincia de Salta. La existencia de dos modelos

(Public Control in the Province of Salta. The existence of two models)

Miguel Martín Nina¹

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta,
República Argentina, martmig11@gmail.com

Resumen: El trabajo que se desarrollará está centrado fundamentalmente en analizar la coexistencia de dos modelos control público en el ámbito de la provincia, incluido el sistema de control municipal, mostrando los tiempos políticos e ideológicos por donde ha transcurrido el control público provincial desde 1980, mostrando cómo el control como institución de la república se fue adaptando a los modelos políticos existentes.

Se parte de mostrar la evolución del control público provincial, los órganos que fueron moldeando y proyectando el modelo actual de control de la provincia que no tiene desde el punto de vista formal un correlato con la administración financiera que sigue bajo un modelo que la nación lo ha superado para toda la actividad financiera y el control de esta. Este proceso se nutre de las leyes que fueron acordes a esos momentos, no en su totalidad por que la administración financiera provincial no siguió el mismo camino, por el contrario, sigue bajo el marco de la ley 705/72.

Este proceso de transformación del control ha tenido su base en la reforma de la constitución del año 1986, posteriormente reformada, particularmente referido al control externo de la Hacienda Pública.

En el trabajo se cotejarán dos aspectos de la actividad financiera, por un lado, la administración financiera propiamente dicha y la evolución del control, sobre la base de los aspectos señalados, considerando como fuente de información la ley 705/72, la Constitución del Provincia de Salta 1986 reformada en el año 1998 y la ley 7103 del año 2000, a lo que se acompaña algunos testimonios que sirvieron de antecedentes tanto antes y después del año 2000.

Este proceso de mutación que muestra el control público en la provincia tuvo un antecedente de importancia y relevante como lo fue la Oficina de Auditoría de la Gobernación. El objeto de la ponencia es mostrar los aspectos relevantes del marco normativo que sirve de andamiaje entre el Estado y la Sociedad respecto de la actividad financiera, su control, la responsabilidad y la ética, cuyas fuentes básicas son normativas.

Palabras clave: Salta, Control público, Auditoría, Ética pública

Abstract: The work that is going to be developed is fundamentally centered on the coexistence of the public control models in the province, included in the municipal control system, in the political and ideological times, where the provincial public control has passed since 1980, showing how control as an institution of the republic was adapted to the models of adults.

Be part of showing the evolution of provincial public control, the organs that were shaping and projecting the current model of control of the province that does not have from the formal point of view a correlate with the financial administration that follows a model that the nation has exceeded for all financial activity and control of it. This process is nourished by laws that were consistent with those times, not in its entirety because the provincial financial administration did not follow the same path, on the contrary, it remains under the framework of Law 705/72.

This process of transformation of control has had its base in the reform of the constitution of 1986, later reformed, particularly referred to the external control of the Public Treasury.

In the work, two aspects of the financial activity will be checked, on the one hand, the financial administration itself and the evolution of control, based on the aforementioned aspects, considering

¹ Profesor Asociado, de la Cátedra “Administración y Hacienda Pública”, Carrera de Contador Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta, República Argentina.



Law 705/72 as the source of information, the Constitution of the Province of Salta 1986 reformed in 1998 and the law 7103 of the year 2000, which is accompanied by some testimonies that served as background both before and after the year 2000.

This process of mutation that shows public control in the province had an antecedent of importance and relevance as it was the Office of Audit of the Government. The purpose of the presentation is to show the relevant aspects of the regulatory framework that serves as a scaffolding between the State and society with respect to financial activity, its control, responsibility and ethics, whose basic sources are normative

Keywords: Salta, Public control, Audit, Public ethics

El trabajo de investigación tiene como meta analizar la evolución de la administración financiera y del control público en la provincia de Salta, intentando desarrollar esta temática del control a partir de lo acontecido a nivel nacional, es decir a partir de la promulgación de la ley 24.156, que constituye un antecedente sumamente importante desde el punto de la gestión pública tanto federal como provincial.

Es cierto el país y las provincias han sufrido constantes vaivenes políticos con implicancias en la administración a través del poder regulatorio del Estado.

La Gestión Pública Provincial, al igual que la nacional, ha tenido sus cambios no tan contundentes desde lo formal como fue en la Nación. A nivel federal en materia de control, se puede determinar la existencia de dos normas que marcan un antes y un después no sólo en materia de control sino en la administración financiera del Estado y que son las leyes 23.354/56 y la ley 24.156/92.

A nivel de la jurisdicción provincial se evidencia la existencia de dos normas una de ellas la Nro. 705/57, es un decreto ley sancionada el 22 de noviembre de 1957 que fuera publicado en el boletín oficial Nro. 5540 del 29 de noviembre del mismo año, denominada "Ley de Contabilidad", que regula aspecto de la actividad financiera y de control en su capítulo VIII – Del Tribunal de Cuentas.

Este decreto ley a la fecha sigue vigente y no hubo adecuación como ha experimentado el gobierno federal.

Desde el punto de vista del control si ha producido un cambio con la promulgación de la Ley Nro. 7103 el 17/10/2000, bajo la denominación de "El Sistema de Control no Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública



Provincial y Municipal”. Dicho Sistema de Control está compuesto por la Sindicatura de la Provincia y la Auditoría General de la Provincia.

Este marco normativo es el que se analiza y donde la Hacienda del Estado ha sufrido constantes vaivenes políticos que fueron no solo moldeando estos procesos de gestión y de control, sino que también y desde la realidad política estos aspectos de gestión y control han pasado por procesos de fuerte acento en el mercado o en el estado. Así la historia de la gobernabilidad y durante varias décadas se insistió en fortalecer cada vez más una visión que permita levantarse por sobre las otras dimensiones de la vida social, para imponer al mercado como modelo de buen gobierno con capacidad para corregir el carácter ineficaz, burocrático y oneroso de lo público y de sus procesos de control; en otras ocasiones en fuerte marco estado céntrico.

En el trabajo se busca trascender el estatus quo actual de la Economía, la Administración y las Finanzas del Estado, para propiciar un análisis de la gestión y del control público, a la luz de las normas mencionadas, donde el quehacer público se encuentra sometido a diferentes procesos de cambios y el control público no es ajeno a este diagnóstico entre los dos momentos históricos de emisión de las normas mencionadas, destacando aquellas características donde los procesos normativos exhiben en cada uno de los momentos históricos mencionados, resaltando los aspectos principales vigentes en cada uno de ellos y los vacíos que dicho proceso puede haber dejado en materia de control público hacendal y de la administración financiera pública provincial de la gestión del Estado, cuyo núcleo central en materia de control se encuentra enunciado en la letra prescriptiva del artículo 169 (CP): “*De la Auditoría y Sindicatura General de la Provincia.*”²

Así, la gestión pública transparente no debe dejar de considerar entre sus componentes otros aspectos como la solidaridad, la honestidad y la ética³ de lo que

² Constitución de la Provincia de Salta. 1986. Sancionada el 2 de junio de 1986; reformada parcialmente, concordada y sancionada por la Convención Constituyente el día 7 de abril de 1998, y jurada el día 8 del mismo mes y año. Art. 169

³ En los tiempos previos y en los inicios de la moderna economía, según el historiador E. P. Thompson, los componentes tales como la solidaridad, la honestidad y la ética se integraban en un tipo de formas de articularse de las relaciones socio económicas, que el autor expresa con el concepto de “economía moral de la multitud”, en esta, resulta más relevante los valores- la ética y la moral puestas en juego en el intercambio que los beneficios obtenidos, en Thompson, E. P.



derivaría un segundo bloque relacionado con la convivencia ciudadana y política, la seguridad democrática y la justicia

Considerando lo expresado por el Prof. Licciardo (2000)⁴ podemos decir que la Constitución Provincial – 1998 - reúne en dicho documento dos aspectos relevantes por un lado el art. 127 inciso 2) establece que corresponde a la Legislatura la aprobación del presupuesto antes del 31/08 de cada año y el inciso 3) indica que debe aprobar, observar o desechar anualmente la cuenta de inversión antes del 30/06 de cada año. El autor sostiene que no se puede suponer el ejercicio del control público sin la existencia de los dos elementos que hacen a la gestión de la Hacienda del Estado.

LA GESTIÓN PÚBLICA PROVINCIAL

En materia de administración financiera y control público la gestión de la Hacienda Provincial ha pasado por varios estadios, donde las influencias han venido de los cambios experimentados a nivel nacional, por las normas en materia responsabilidad fiscal que exigían a las provincias la: *“modernizarán sus sistemas de Administración Financiera, administración de Recursos Humanos y Administración Tributaria”*⁵.

La Ley 25917 (art.9º) fue modificado por la Ley 27428 que textualmente dice que los Estados Provinciales deberán: *“modernizarán sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos, de Deuda y Administración Tributaria, para las jurisdicciones que correspondan”*⁶. Agregando un concepto no menor que es la administración de la deuda pública.

Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial, Ed. Crítica.

⁴ Cayetano Licciardo, *Pensador Preclaro*, (Buenos Aires: Ed. Macchi, 2000), p 21. Destaca: *“es de toda evidencia que la Constitución Nacional une, en un solo precepto, el régimen de control para la gestión del Poder Ejecutivo, cuando fija como atribución del Congreso Nacional: “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión” (art.67 inc.7º). Aduce el autor que no se puede suponer el ejercicio del control público sin la existencia de los dos elementos”*.

⁵ Ley 25917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Art. 9º. 2004

⁶ Ley 27428 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Art. 9º. 21/12/2017



Esta Ley cuenta con la aprobación de la provincia y entre sus múltiples aspectos considera los principales puntos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, se establecen reglas generales de comportamiento fiscal y de gestión pública con mayor transparencia, implementando pautas relativas al gasto público y a la administración de los ingresos, a fin de alcanzar el equilibrio financiero y fijar limitaciones en materia de endeudamiento. Se considera en el trabajo que la adhesión a estas normas implicó modificaciones en la administración financiera gubernamental de la provincia, sin llegar a la modificación formal del Decreto Ley Nro. 705/57. Además de ello, la adhesión a estas normas han significado un nuevo punto de control del poder central sobre la provincia, quien adhiere al mismo, más allá de los órganos de control propios de la provincia que estuvieron vigentes antes y después del año 2000, fecha en que se pone en vigencia la Ley 7.103 denominada Sistema de Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Provincial.⁷

Los conceptos mencionados y vinculados con la Hacienda del Estado y en particular, la transparencia y el control, deberían considerarse dentro de un marco de referencia básico de la administración financiera gubernamental, uno de ellos es la finalidad de la Hacienda que se expresa en objetivos y fines, primer elemento, paralelamente para lograr esos fines es necesario la adquisición de medios o insumos necesarios para producir esos objetivos y fines, segundo elemento. Ahora bien, esos fines implican la obtención de los bienes y servicios necesarios para el bienestar de la comunidad. Este proceso de búsqueda de los fines y objetivos y los medios necesarios para su consecución requirieren de un tercer elemento que es la definición de unidades especializadas que asuman la responsabilidad de lograr esos fines con esos medios o insumos. Es decir, que este proceso no puede ser llevado adelante sin observar las reglas de la responsabilidad, el control y la transparencia como mecanismos de participación ciudadana, inaugurándose la “Nueva Gestión Pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza”⁸.

⁷ Ley 7103. Sistema de Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Provincial

⁸ RAE 2001 Gobernanza: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Gobernación: “... denota el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la sociedad... Repleto de significación directiva, política



De esta manera, el término Nueva Gestión Pública, donde el proceso de control público muestra una tendencia hacia la satisfacción del ciudadano, fue el que abrió el paso a las reformas de las estructuras administrativas y a la incorporación de nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a nivel federal, no así en la provincia.

El análisis más acabado requiere analizar el sistema de control público anterior por lo menos desde un punto de vista teórico, allí encontramos el Decreto Ley Nro. 705/57 que en su capítulo VIII regulaba “Del Tribunal de Cuentas de la Provincia”. Según la investigación este Órgano de Fiscalización Externo ha tenido vigencia hasta tanto se apruebe la nueva ley de control público provincial.

Con la reforma constitucional se introduce los conceptos de Sindicatura y Auditoría como denominación de los órganos de control hasta la aparición de la Ley 7103 en el año 2000 que crea el Sistema de Control no Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Provincial.

EL CONTROL PÚBLICO ANTES DE LA LEY 7103

La evolución del control público en el ámbito de la provincia de Salta nos permite marcar un antes y un después de la vigencia de la Ley 7103, que lleva a realizar un resumen de las instituciones de control que tuvieron vigencia con anterioridad a aquellas instituciones, con el objeto de reflejar el proceso evolutivo histórico como lo fue el Decreto Ley Nro. 705/57 denominado Ley de Contabilidad de la Provincia que en materia de control tuvo vigencia hasta la aprobación de la nueva norma.

Es relevante destacar que esta norma si bien se denominaba *Sistema de Contabilidad* con un ámbito de aplicación de la Administración de los Poderes del Estado, compuesto por la Administración Central, y los Organismos Descentralizados, en cambio para los entes de carácter comercial o industrial esta ley será de aplicación supletoria, en tanto sus respectivas leyes orgánicas o

y administrativa...” Luís Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, (Buenos Aires: Ed. Efe, 2006), p 37.



estatutos no prevean expresamente lo contrario. Contemplaba los siguientes aspectos o sistemas:

- a) Capítulo I. Del Presupuesto General
- b) Capítulo II. De la Ejecución del Presupuesto.
- c) Capítulo III. Del Registro de las operaciones.
- d) Capítulo IV. De la Cuenta General del Ejercicio.
- e) Capítulo V. De la Gestión de los Bienes del Estado.
- f) Capítulo VI. Del Servicio del Tesoro.
- g) Título III. Contrataciones (ley 5414/72)
- h) Capítulo VII. Del Servicio de Contabilidad.
- i) Capítulo VIII. Del Tribunal de Cuentas de la Provincia.
- j) Capítulo IX. De los responsables.
- k) Capítulo X. De las Cuentas de los responsables.
- l) Capítulo XI. Del Juicio de Cuentas.
- m) Capítulo XII. Del Juicio de Responsabilidad
- n) Capítulo XIII. De la Ejecución de las Resoluciones Condenatorias del Tribunal de Cuentas.
- o) Capítulo XIV. De las Entidades Descentralizadas y Haciendas Para Estatales.
- p) Capítulo XV. Disposiciones Complementarias y Transitorias.

Como se observa el punto g) Contrataciones, fue introducido por el Art. 2º de la Ley 4514 del año 1972.⁹

No obstante ello, los antecedentes anteriores al Decreto Ley (DL) Nro705/57 se remontan a los antecedentes del Decreto Ley Nro. 23.354, de vigencia en el orden federal hasta la aparición de la Ley 24.156, con anterioridad a ello los

⁹ Ley N° 4514 del 18 de septiembre de 1972 que deroga y modifica diversos artículos de la Ley de Contabilidad vigente (Decreto-Ley N° 705/57). Posteriormente se emite el Decreto Nro. 6912 de fecha 16 de noviembre de 1972, como texto ordenado de la D-Ley.Nro. 705/57



antecedentes datan de 1810 donde se aplicaban las normas que surgen del régimen de la administración española. En 1810 los aspectos vinculados al control estaban referidos a la responsabilidad de los funcionarios de esa época (junta de gobierno) quienes estaban obligados a rendir cuentas de la inversión de las rentas públicas, como aspecto financiero del manejo de fondos.

Lo cierto es que en el ámbito de la provincia el D-Ley Nro. 705 no ha tenido una modernización normativa, al igual que la nación, es decir continúa vigente, y responde a un modelo de gestión con bases en la escuela europea continental, principalmente la escuela italiana que marcó sus diferencias con la Ley 7103 que responde a otro modelo o escuela.

Desde la vigencia del D-Ley 705 hasta octubre del año 2000 han transcurrido 43 años de vigencia de aquella, que fue la Ley de Contabilidad del Estado Provincial y que regulaba aspectos del Órgano de Fiscalización Externa, el Tribunal de Cuentas, que fue el paso formal en materia de control y que consideramos afirmar que estuvo inspirada en la ley francesa sobre la Hacienda Pública, y regula en materia de control lo siguiente:

- **En materia de Control Interno:**

Artículo 71º: La Contaduría General de la Provincia ejercerá el *control interno* de la gestión económico - financiera de la Hacienda Pública, a cuyos efectos tendrán acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su competencia, en uso de las funciones que tiene establecidas y de las técnicas usuales de control.

La contaduría general de la provincia es ejercida por contador público y dependerá del Ministerio de Economía (Art.72) y son designados por el PEP con acuerdo de senado y sus cargos son inamovibles.

- **En materia de Control Externo:**

El Art. 77 a 88 Define al Tribunal de Cuentas de la Provincia como órgano de fiscalización externa de la gestión.

Está definido como un órgano de control legal- técnico y jurisdiccional, con garantías de independencia y estabilidad de sus miembros, separado del órgano eje del control interno.

Este nuevo órgano tiene las siguientes facultades:



- a) Control Previo: Facultad de observar y suspender actos administrativos, cuando violen disposiciones legales o reglamentarias.
- b) Funciones jurisdiccionales: Facultad de realizar juicios de cuentas y juicios de responsabilidad.¹⁰

Esta norma (D-Ley 705) rigió hasta el año 1988, en dicho año (1988) se dicta la Ley 6511¹¹, denominada “*Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Salta*”, como reglamentación del Art. 163 de la Constitución Provincial del año 1986.

Dicha ley en su artículo 1º establece que “*El Tribunal de Cuentas es un órgano **auxiliar de control externo** que ejercerá sus competencias en el ámbito y según las normas que fija la Constitución, la presente ley y los reglamentos que dicte*”.

Se puede afirmar que el control está desde el principio la humanidad misma, donde la realidad física, social se transforma en una realidad política, como una especie dentro del género a quien le confieren la autoridad instituida en su seno y es el que se encarga de la dirección y ejerce el gobierno con el único fin de satisfacer las necesidades sociales.

El ejercicio del control público y su evolución se relacionan de manera estrecha con la realidad política imperante en cada momento histórico y se afirma en diferentes realidades políticas con fuertes rasgo de representativo, como lo es un proceso democrático donde el control tendría plena vigencia

EL CONTROL PÚBLICO PROVINCIAL Y LA CONSTITUCION

Podemos iniciar el análisis de la incorporación de los órganos de control en la constitución con la reforma del año 1949 que modifica o reforma la Constitución de la Provincia de Salta del año 1929.

¹⁰ *Juicio de Cuentas*: Tiene por objeto examinar las rendiciones de cuentas presentadas por las autoridades máximas de los organismos centralizados y descentralizados. *Juicio de Responsabilidad* constituye un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de aquellos agentes que con su acción u omisión hubiesen perjudicado a la Hacienda Pública, aplicando multas o apercibiendo en caso de desobediencia.

¹¹ Ley 6511 salta, 17 de mayo de 1988. boletín oficial, 14 de junio de 1988vigente, de alcance general.



Si bien la reforma constitucional del año 1949 se ha caracterizado por la existencia previa de una serie de conflictos institucionales, políticos y sindicales que terminaron con la renuncia del Vicegobernador de aquella época, el abogado Roberto San Millán, un terrateniente del Valle de Lerma, cuya renuncia se materializa el 02 de julio de 1948 cuando presenta su renuncia en carácter de indeclinable.

Los conflictos del momento estaban concentrados en clanes familiares y terratenientes cuyas diferencias se resolvían en el escenario de la política provincial. Ello es así, donde el Gobernador de esa época el Abogado Lucio Cornejo Linares¹², primer gobernador peronista, hijo del Dr. Julio Cornejo¹³, quien ejerció su cargo durante la vigencia de la Constitución del año 1929. El Dr. Cornejo Linares era dueño del ingenio San Isidro ubicado en la localidad de General Güemes.

La reforma Constitucional del año 1949 introduce la figura del Tribunal de Cuentas integrado por funcionarios inamovibles con la finalidad de examinar anualmente las cuentas de los poderes públicos y reparticiones autárquicas.

Hasta el año 1949 se marca un punto importante seguido por el Decreto Ley Nro. 705/57 que regulaba las funciones del Órgano de Fiscalización Externa - El Tribunal de Cuentas de la Provincia. Esta ley tuvo vigencia hasta el año 1988 en donde entra en vigencia la Ley 6511 en su carácter de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas – Organización y Atribuciones.

No obstante, ello, existen un antecedente a la Ley Nro. 6511 del año 1988 que fue la Reforma de la Constitución Provincial del año 1986 en donde por artículo Nro. 163 surge nuevamente la figura del Tribunal de Cuentas como órgano de fiscalización externa de la Hacienda Provincial.

El Art. 163 (CP.1986)¹⁴ – Organización y Atribuciones del Tribunal de Cuentas, establece que el T.C tiene a su cargo el control externo de la gestión económica, financiera y patrimonial de la Hacienda Pública Provincial y Municipal.

¹² Lucio Cornejo Linares. Gobernación 14/05/1946 – 01/06/1949. Partido Justicialista

¹³ Julio Cornejo. Gobernación 01/05/1928 – 07/09/1930. Partido Unión Cívica Radical. Doctoren jurisprudencia en el año 1900 con diploma de honor, con una tesis sobre "Contrato de la Sociedad Conyugal. Fue concejal y Ministro de Gobierno.

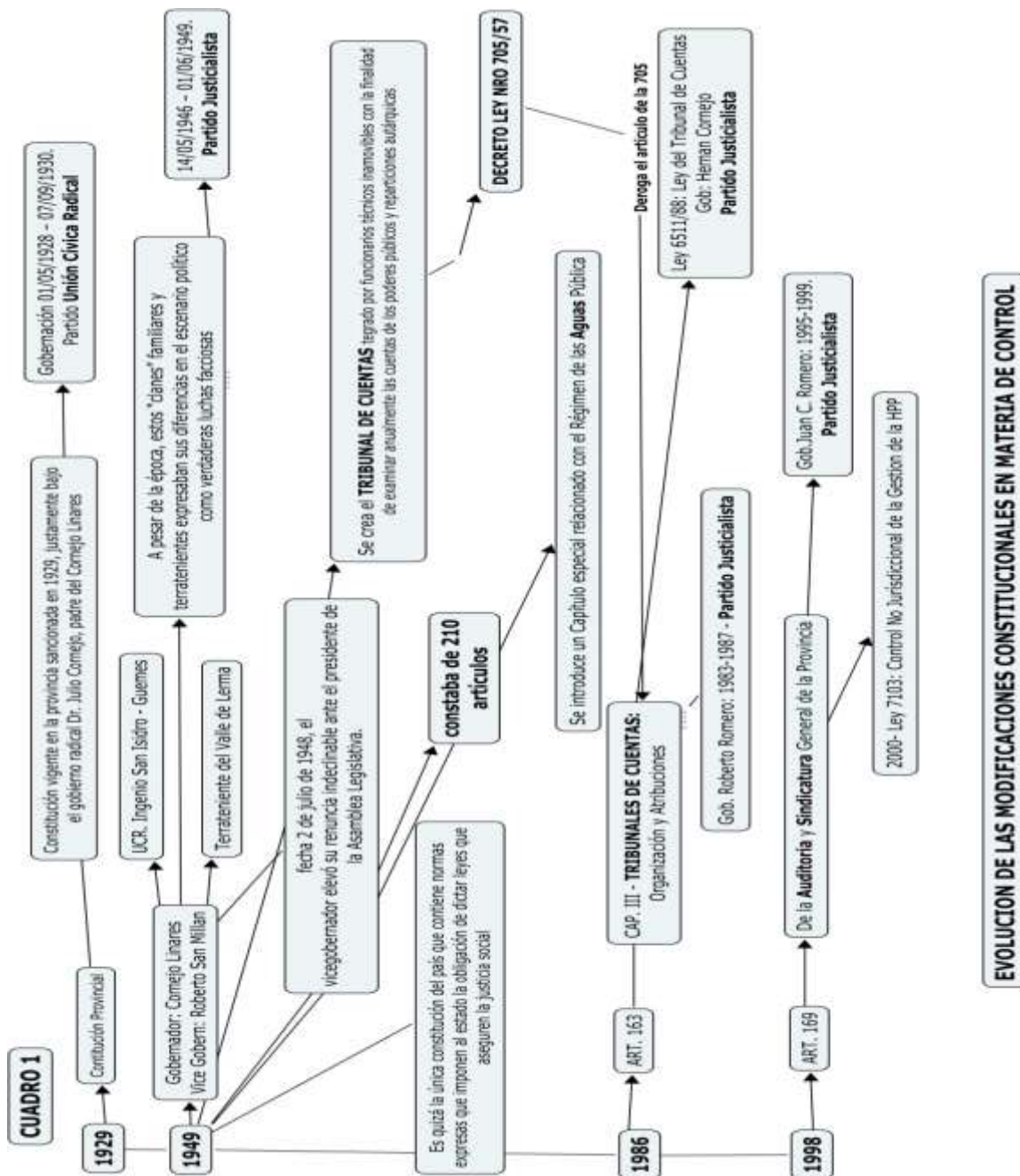
¹⁴ *Constitución Provincia de Salta*. 1986. Art. N° 163. Gobernación de Roberto Romero: 1983-1987



Esta inclusión constitucional del órgano de control externo esperaba su reglamentación para definir su composición, lo que se materializa con la Ley nro. 6511/88.

Entre las competencias encontramos. a) Ejercer el control de toda la Hacienda Pública Provincial, b) Observar, aprobar o desechar la cuenta de inversión; c) Entender en los juicios de cuentas y responsabilidad en todos casos y d) Observar la Cuenta General del Ejercicio.

Gráfico 1 Muestra la evolución constitución en materia de control público provincial



El cuadro intenta mostrar la evolución que ha tenido el Órgano de Control Externo de la Hacienda Provincial en los procesos de reformas constitucionales de la Provincia.

La Ley 6511 denominada Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Salta, tenía entre sus atribuciones o funciones ejercer la intervención previa, concomitante y posterior y fue la antecesora de la Auditoría General de la



Provincia donde seguramente ejercería igual forma de control. Su sanción tuvo como fin regular lo dispuesto por la Constitución Provincial del año 1986.

La inclusión de rango constitucional del año 1986¹⁵ fue la antesala de la ley 6511 de junio de 1988, donde esta deroga parte del Decreto Ley Nro. 705/57.

La norma que regula la Gestión de la Hacienda Pública Provincial (D-Ley Nro. 705) consta de 140 artículos de los cuales el 99% fue modificado o derogado y solo 6 artículos no muestran modificación. Principalmente por los cambios normativos se derogaron todos aquellos artículos vinculados con el Tribunal de cuentas de la Provincia, un total de 77 artículos, y fueron modificados todos aquellos referidos al servicio del tesoro, servicio de contabilidad, y del presupuesto.

Estas modificaciones vinculadas con la administración financiera, surgieron como una necesidad frente a los cambios normativos y requerimientos nacionales. Se recuerda que el modelo europeo continental sobre el cual se basa el Decreto Ley Nro. 705 difiere en su naturaleza con las normas en materia de Responsabilidad Fiscal¹⁶ que exigían, previa adhesión del Estado Provincial la modernizarán sus sistemas de *Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos y Administración Tributaria*, como una forma de adecuarse al nuevo modelo vigente a nivel federal.

También, la Ley denominada Régimen de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas establece similares exigencias e incluye un tema no menor que es el Estado de la Deuda Pública, que textualmente en el art. 9º establece: “modernizarán sus sistemas de *Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos, de Deuda y Administración Tributaria, para las jurisdicciones que correspondan*”¹⁷. Esto explica las modificaciones de hecho al Decreto Ley 705; dado que la Provincia no ha emitido una norma abarcativa de la Administración Financiera Gubernamental en concordancia con las nuevas normas de control provincial vigentes a partir del año 1988 y en consonancia con la Ley 24.156

Es decir, hasta el año 2000 ha regido en la provincia el modelo del Tribunal de Cuentas, que tenía una función fiscalizadora, consistente en realizar controles y

¹⁵ Gobernación Roberto Romero. 1983-1987.

¹⁶ Ley 25917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Art. 9º. 2004

¹⁷ Ley 27428 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Art. 9º. 21/12/2017.



auditorias más una función jurisdiccional que significaba llevar adelante juicios de responsabilidad y juicios de cuentas.

Estas consideraciones nos llevan a plantear algunos interrogantes sobre los cambios observados y su efectividad para combatir la corrupción, es suficiente con estos órganos de control, es un problema de agentes y funcionarios, más allá de los aspectos técnicos que también se observan.

En los puntos siguientes se intentará analizar algunos de esos interrogantes vinculados con el control y la administración financiera.

El cuadro siguiente muestra el estado en el que quedó el Decreto Ley Nro. 705/57:

Gráfico 2

DECRETO LEY NRO. 705/57 - Estructura.	Vigencia 13-11-2018
Capítulo I. Del Presupuesto General	Remplazado el Art. 1° a 11 por Ley 4514/72
Capítulo II. De la Ejecución del Presupuesto.	Remplazado el Art. 12° a 24 por Ley 4514/72
Capítulo III. Del Registro de las operaciones.	Art. 25° a 32° -Derogado por Art. 99 de la Ley 6838/96,
Capítulo IV. De la Cuenta General del Ejercicio.	Art. 33° a 36° -Derogado por Art. 99 de la Ley 6838/96 .
Capítulo V. De la Gestión de los Bienes del Estado.	Art. 37° a 41° -Derogado por Art. 99 de la Ley 6838/96 , salvo el Art. 42° y 43° que es reemplazado por el Art.1° de la Ley 4514/72
Capítulo VI. Del Servicio del Tesoro.	Art. 44° a 53° Remplazado el Art. 1° por Ley 4514/72
Título III. Contrataciones (ley 5414/72)	Art. 54° a 70°, Incorporado por Art. 2° por Ley 4514/72
Capítulo VII. Del Servicio de Contabilidad.	Art. 71° a 76° -Derogado por Art. 1° de la Ley 4514/72.
Capítulo VIII. Del Tribunal de Cuentas de la Provincia.	Art. 77° a 88° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo IX. De los Responsables.	Art. 89° a 96° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo X. De las Cuentas de los Responsables.	Art. 97° a 101° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo XI. Del Juicio de Cuentas.	Art. 102° a 114° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo XII. Del Juicio de Responsabilidad	Art. 115° a 128° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo XIII. De la Ejecución de las Resoluciones Condenatorias del Tribunal de Cuentas.	Art. 129° a 134° -Derogado por Art. 45° de la Ley 6511/1988.
Capítulo XIV. De las Entidades Descentralizadas y Haciendas Para Estatales.	sin modificaciones, art
Capítulo XV. Disposiciones Complementarias y Transitorias	sin modificaciones

LA OFICINA DE LA AUDITORIA DE LA GOBERNACIÓN

No obstante lo expuesto en extenso sobre la evolución del control público provincial sobre la base de las leyes y reformas constitucionales, surge a partir del año 1996, en la órbita del Poder Ejecutivo Provincial, una nueva figura jurídica



vinculada con el “control interno de la Hacienda del Estado” conocida con el nombre de “Oficina de Auditoria de la Gobernación”.

En opinión de Trejo, Lea Cortez (1999) indica que a partir de su nombre se trata de órgano interno de control.

Este órgano de control interno se inicia en la primera gobernación del Dr. Juan Carlos Romero que tuvo vigencia desde el 10/12/1995 a 10/12/1999.¹⁸

En este marco existen dos órganos de control interno de la Hacienda Provincial, uno recién mencionado y otro regulado por el Decreto Ley Nro. 705/57, estableciendo sus funciones y vigente a esa fecha por no haberse emitido norma alguna derogando la misma.

EL CONTROL PÚBLICO PROVINCIAL DESPUES DE LA LEY 7103

Consideramos como punto de cambio en la gestión y control de la Hacienda Pública Provincial el año 2000, porque allí se aprueba la Ley 7103 que regula el *Sistema de Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda del Estado Provincial y Municipal* que se caracteriza por los siguientes aspectos:

Control Externo: Auditoria General de la Provincia.

- Goza de independencia funcional, administrativa y financiera.
- Le compete el ejercicio del control externo posterior en los aspectos:
 - a) De legalidad
 - b) De economía
 - c) De eficacia
 - d) De eficiencia
- Ejerce el control de gestión desde los aspectos:
 - a) Económico
 - b) Patrimonial

¹⁸ Juan Carlos Romero. Ejerció la Gobernación de la Provincia de Salta en: 1º Gobernación: 1995-1999. 2º: 1999-2003. 3º: 2003-2007.



- c) Presupuestaria
- d) Operativa
- e) Financiera.

Control Interno: Sindicatura General de la Provincia.

- El ámbito de aplicación es la Hacienda Centralizada y Descentralizada y a la Hacienda Municipal para aquellos municipios de menos de 10000 habitantes.
- Goza de autonomía funcional, administrativa y financiera dependiendo del P.E.P
- El tipo de control que ejerce es integral e integrado y abarca los aspectos:
 - a) Presupuestario d) Económico
 - b) Contable e) Patrimonial
 - c) Financiero f) Legal

No se puede dejar de mencionar que la reforma Constitucional del año 1998¹⁹ en su artículo 169 crea el nuevo modelo de control en la Hacienda Provincial bajo la denominación de Sindicatura General y Auditoría General.

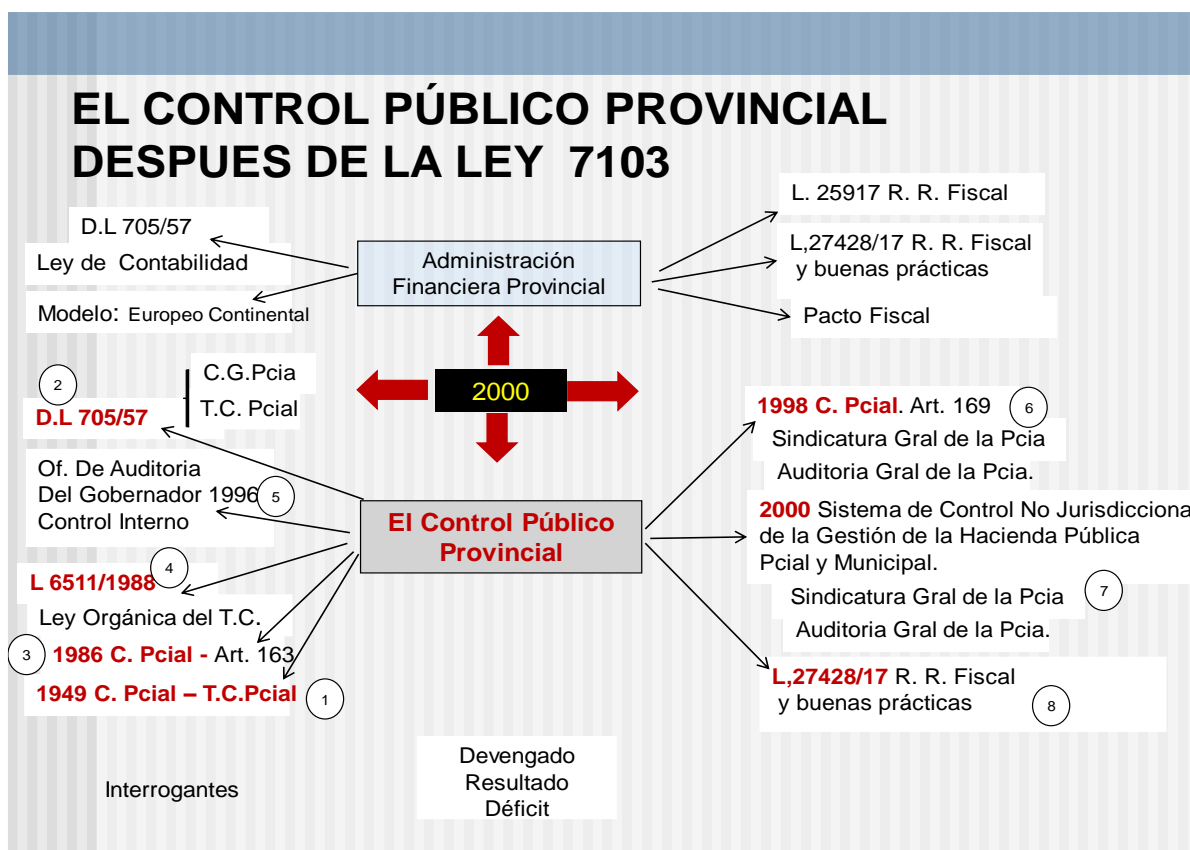
La Ley 7103 en su título II también regula el Control de la Legislatura que ejerce el *control político* de la gestión del Poder Ejecutivo Provincial, aprobando, observando o desechando anualmente la cuenta de inversión.

Dentro de este apartado se considera que las normas sobre Responsabilidad Fiscal o Régimen de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas a los cuales adhiere la provincia constituyen aspectos vinculados con el control desde el poder federal sobre las provincias, que exigen una modernización de sus sistemas de administración financiera, administración de recursos humanos, administración tributaria y de la deuda además de otros aspectos vinculados con la gestión presupuestaria y sus indicadores-

¹⁹ Gobernación Dr. Juan Carlos Romero. 1º Gobernación: 1995-1999.



Gráfico 3



LOS MODELOS DE CONTROL PÚBLICO UN TEMA RELEVANTE

El tema es uno de los aspectos más relevantes de la Hacienda del Estado y tiene una relación directa con otros aspectos como lo son las rendiciones de cuentas, por ejemplo. Es necesario considerar que durante el periodo anterior a 2000 y posterior a esa fecha el sistema de control ha sufrido cambios importantes.

La primera norma se aplicó durante 43 años y tuvo como base el modelo de la escuela italiana no sólo en materia de control sino en los demás aspectos que la contienen. Su principal elemento ha sido las funciones jurisdiccionales para aprobar o rechazar las cuentas presentadas por los funcionarios y agentes públicos, basados en aspectos muy diferentes a los del modelo actual.



El paradigma posterior al año 2000 tuvo como base el modelo del sistema SIMAFAL20. Esta última norma permite destacar un vacío que dejó el cambio en materia de control público, para otros no tanto, y en materia de administración financiera. Esta última materia no ha tenido la modificación necesaria para adecuarse a la realidad administrativa y al nuevo modelo de control vigente en la provincia con la sanción de la Ley nro. 7103, puesto que aún se encuentra vigente el Decreto Ley Nro. 705/57, es decir el avance en materia de control no tiene un correlato en la administración financiera.

En materia de Administración financiera dentro del periodo analizado no se ha experimentado un avance y en materia de control público se muestra un avance, algunos autores destacan algunos vacíos, otros no, lo que se intentará mostrar de comparar ambos modelos y ese es un objetivo de esa ponencia.

Durante el periodo de vigencia de la Revolución Libertadora nace el Decreto Ley 705/57, denominado Ley Contabilidad bajo la Gobernación de Domingo Nougués Acuña²¹ y regula los siguientes aspectos:

- Los Tribunales de Cuentas en su carácter de órgano de control externo y
- La Contaduría General como órgano de control interno dentro de los tres poderes,

En relación al Tribunal de Cuentas de la Provincia (TCP), la norma vigente en el periodo de la dictadura establece en sus arts. 77º a 88º que le corresponde “Ejercer el control externo de la Hacienda Pública Provincial en todos sus aspectos.

Este órgano de control externo también tenía dentro de sus facultades las funciones de “considerar la cuenta general de inversión”

El Tribunal de Cuentas como órgano de fiscalización externa ejercía el **control previo** (observación legal, intervención previa,²² pedido de antecedentes o documentos, asesoramiento o pedido de informes previos); **concomitante** (a través de dictámenes, controles arqueos) **y posterior** (por auditorias, inspecciones, intervención en la cuenta de inversión), siendo las funciones más importantes las

²⁰ SIMAFAL: Sistema Integrado de Administración Financiera para América Latina y el Caribe. Adoptado por la Nación como base para la reforma y la emisión de la Ley Nro. 24.156.

²¹ Domingo Nougués Acuña. 5/4/57-01/05/58. Interventor Federal de Pacto. Revolución Libertadora.

²² Intervención Previa: Es la intervención previa de los TC en los libramientos de los pagos efectuados por la administración en sus aspectos legales y técnicos. Esta modalidad de control es propia de los órganos administrativos, por ejemplo, las Contadurías Generales.



de orden jurisdiccional. Además, el ejercicio de sus funciones estaba autolimitadas cuando el control sólo tenía un carácter legal-formalista, provocando serias grietas de control en sectores de los recursos y gastos,²³ donde el control legal-formal no era suficiente, si bien se recuerda que esta modalidad provenía de las propias normas, pero se entiende que ese control no le estaba vedado.

En materia de control interno, la norma mencionada también incluye dentro de las atribuciones de la contaduría preparar la cuenta general de ejercicio como también la intervención de todas las entradas y salidas del tesoro.

Con la vigencia del periodo democrático, en el año 1998²⁴ se le otorga rango constitucional al nuevo modelo de control hasta la sanción de la Ley Nro. 7103 con la denominación de Sistema de Control No Jurisdiccional que establecía el siguiente esquema de control en la Hacienda del Estado sobre la base de lo siguiente:

- Legislatura Provincial
- La Auditoría General de la Provincia.
- La Sindicatura General de la Provincia.

El Control Público en la Provincia fue definido ya en el año 1988 y materializado con la reglamentación en el año 2000, está sentado tres instituciones, que son a) *Legislatura*, b) *la Sindicatura General de la Provincia* y c) *la Auditoría General de la Provincia*. Esto constituye uno de los pilares del sistema democrático.

En estos dos modelos de control, sin entrar en la discusión entre Tribunales de Cuentas versus Auditoría General, es importante definir el perfil de estos dos órganos de fiscalización y control:

- **Tribunales de Cuentas:** Eran independiente de los tres poderes, en todo el país donde existían, informaban de su labor de auditoría, ejercía el control legal y tenían competencia para identificar responsables, determinar el monto del perjuicio fiscal, formular cargos, declarar deudor del fisco,

²³ Wierna, Gustavo. *Tribunales de Cuentas*, El Defensor del Pueblo. 1991.

²⁴ Reforma introducida en la Constitución de la Provincia del año 1998. (Partido Justicialista)



sancionar incumplimientos, formular la observación legal²⁵; asesorar; emitir normativa interna; y considerar la cuenta de inversión.

- Auditoría General de la Provincia:²⁶Es un órgano independiente en los aspectos funcional, administrativo y financiero y le compete el *control externo posterior*. Ejerce la auditoria de *la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa* en base a los criterios de *legalidad, economía, eficiencia y eficacia*

Examina e informa a la Legislatura la opinión de la cuenta de inversión y demás estados contables.

Cuenta con legitimación para actuar en juicios por sí misma y en representación del Estado, marcando una diferencia con la ley 24.156.

Esto constituye el perfil de ambos modelos de control, a lo que se agrega que la Auditoría General de la Provincia goza de autonomía²⁷ en materia de aprobación del presupuesto (art.33 inc. a al g), fijar su plan anual con independencia de la comisión parlamentaria.

A diferencia su similar nacional²⁸, la Auditoria General de Provincia tiene legitimidad procesal, puede comparecer en juicio por sí misma y en representación del Estado Provincial. (CP. Art. 169)

El proceso de evolución del control público, particularmente el referido al control externo, y considerando los dos modelos analizados, cada uno muestra determinados efectos o resultados y en otros casos muestran algunas similitudes. Fundamentalmente vemos como aspectos relevantes grandes diferencias, no sólo en lo referente a las técnicas aplicadas sino en los procedimientos que dispone cada uno de estos dos órganos de control externo de la Hacienda del Estado.

²⁵ Observación Legal: implica un análisis de los actos administrativos, los que debían serle comunicados en forma previa, antes de entrar en ejecución. Suspende la ejecución del acto, aunque estaba la posibilidad de que sea insistido bajo exclusiva responsabilidad del órgano que la dictó. Wierna G. 1991.

²⁶ Constitución de la Provincia de Salta. 1988. Art. 169.

²⁷ Ley 7103, 2000. Art. 33°

²⁸ Existen el antecedente donde si la tuvo para demandar a la Sindicatura General de la Nación, por la simple razón que se sentía agraviada. Por esa exclusiva razón tuvo legitimidad procesal.



Las principales diferencias de este proceso de evolución del control desde el periodo 1949 donde se crea el Tribunal de Cuentas con rango constitucional hasta el año 2000 en donde surge la Ley 7103 mediante la cual se crea la Sindicatura General de la Provincia y la Auditoría General de la Provincia, son las siguientes:

- 1) Observación Legal: Esta medida paraliza todo el acto administrativo. Fue una carga alta para el organismo por la paralización del acto que requería hacer una insistencia. Este mecanismo está vigente en varias partes del país donde existen los Tribunales de Cuentas: Municipio de la Capital de Salta y muchas provincias. Esta función no está vigente en el modelo vigente a partir de modificación del año 2000.
- 2) Auditoría: su análisis desde el punto de vista técnico contenía informes con observaciones y recomendaciones. Desde lo técnico hubo un avance de la herramienta de auditoría gubernamental, para el caso de la Auditoría General de la Provincia.
En los TC los informes revisten la calidad de vinculantes y no vinculantes y sancionatorios en el supuesto que no se cumplan, cuya fuente ya fue citada anteriormente.
- 3) Control de la Cuenta de Inversión: En ambos modelos sigue vigente su intervención en la cuenta de inversión. En la CPS (169) se hace referencia a la aprobación o desaprobación de la cuenta de inversión que constituye la otra cara del presupuesto.²⁹ Esta función de control de la cuenta de inversión constituye una similitud entre ambos momentos históricos.
- 4) Control de las Rendiciones de Cuentas: Implica el dictado de fallos y las rendiciones de cuentas pueden estar aprobadas o rechazadas, función vigente en los TCN. En cambio, en el modelo de AGP el control de las rendiciones de cuentas no está especificado en la ley como una función dentro de su ámbito de competencia.

²⁹ Art. 127º inc. 2º. Sancionar la Ley de Presupuesto General. Si el Poder Ejecutivo no remitiere los proyectos de presupuesto y leyes de recursos para el ejercicio siguiente antes del 31 de agosto, la Legislatura puede iniciar su estudio y sancionarlos, tomando como base las leyes vigentes.



- 5) **Jurisdiccionales:** Esta facultad significa que el órgano de control público externo tiene facultades para observar los actos y en el supuesto de que no se subsanen las observaciones y frente al incumplimiento se formulan los cargos, determina el perjuicio fiscal y pasa a ser deudor del fisco. Estas funciones están vigentes en el modelo de los TCP y TCN.
Estas funciones constituyen uno de los principales cambios en el modelo de la AGP, donde le están vedadas estas funciones y por tal ajenas al nuevo modelo.
- 6) **Sancionatorias:** implica la emisión del acto administrativo y la aplicación de multas, previsto en el modelo de Tribunales de Cuentas.
- 7) **Legitimidad Procesal:** Consistente en actuar y demandar ante el poder judicial, esta es una función fundamental que poseían los Tribunales de Cuentas, y continua en el modelo de la Auditoría General, es decir está dentro de las funciones del nuevo órgano (Auditoría General de la Provincia).

En lo relacionado al momento del control que podía ejercer uno u otro órgano de control, se puede destacar que el modelo de los **Tribunales de Cuentas** ejercía el control *previo*, a través de la intervención previa de las actuaciones o de los libramientos de pagos, *concomitante* y *posterior* y el modelo de **Auditoría General** solamente ejerce el control *posterior externo*. La facultad de la intervención previa, vigente en el modelo de Tribunales de Cuentas, para muchos significó un proceso de coadministración, lo cual podría haber sido un aspecto relevante en la actualidad, ello no garantizaría que muchas cosas de público conocimiento no sucedan, sino que ellas hubiesen sido de menor escala.

Otro aspecto diferencial que contribuye al debate entre los dos modelos del control es, que el control ejercido durante todo el periodo 1949-2000 tenía características legales y formalistas, cuya naturaleza podríamos denominar jurídico contable. A partir del año 2000, ya en la etapa democrática, los cambios hacen surgir un nuevo tipo de control, cuya dimensión supera los límites estrictamente financieros y legales para abarcar aspectos operacionales que tienden a promover



el control de gestión, el control de eficiencia y eficacia con que deben emplearse los recursos fiscales. (CICAP)³⁰, cuyo principal objetivo es evaluar resultados.

Un aspecto relevante al analizar las normas anteriores al 2000 y las posteriores y considerando lo que señala Licciardo, y que se ha mantenido a lo largo de los 43 años es que no se puede suponer el ejercicio de control público sin la existencia de los dos elementos fundamentales contenidos en las atribuciones del Parlamento Provincial en su art. 127º inc. 2º y 3º: El presupuesto y la Cuenta de Inversión. Allí la Constitución Provincial (1988) y la Nacional reúnen, en un solo precepto todo el régimen de control público.

Este análisis o descripción muestra cómo evolucionó por un lado la administración financiera gubernamental de la provincia y por otro el control público vigente en los años de la dictadura a los años de la democracia. Es decir del modelo del TC al modelo de la Auditoría, allí vemos que desapareció la observación legal, las auditorías vinculantes, las funciones sancionatorias, no así la legitimidad procesal, lo que generó grandes diferencias o pocas similitudes, dejando un gran vacío en materia de administración financiera al no modificarse la norma y de control de la Hacienda Pública especialmente por la modificaciones de sus funciones como se ha visto anteriormente, que para otros no fue tanto o era necesario.

CONSIDERACIONES FINALES

Los interrogantes planteados en las primeras páginas referidas a la *¿necesidad de los cambios en materia de control? ¿Si los cambios observados fueron correctos? ¿y su efectividad para combatir la corrupción, es suficiente con estos órganos de control o son necesarios otros órganos de control? ¿Es un problema de agentes y funcionarios públicos?*, los interrogantes parecen no tener

³⁰ Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (1974) Control y Evaluación Presupuestarios. P.34



respuestas desde el punto de visto técnico, la realidad muestra y lleva a esa respuesta.

No se puede dejar de reconocer que el desarrollo el proceso de control público desde la dictadura a la democracia ha significado un cambio importante en el modelo de control de la Hacienda del Estado, que si bien ha buscado la modernización de las instituciones de control público, que no podríamos discutir, en cambio las funciones que ejercen las máximas instituciones de control externo de ambos modelos presente diferencias fundamentales y pocas similitudes como las desarrolladas en los capítulos de la ponencia y que no dan respuestas a los interrogantes indicados. Dicha evolución o cambio más allá de las diferencias y similitudes señaladas, constituye un tema que va más allá de la normativa vigente y de los aspectos técnicos y su respuesta está en los aspectos políticos.

Pero el problema del control público, particularmente el externo y más allá de los aspectos técnicos ya desarrollados, tiene que ver con el funcionamiento de los tres poderes del Estado y principalmente la función del poder judicial. El poder y el control están íntimamente relacionado, y si aquel no tiene límites el problema del control de la hacienda no está resuelto, y fuertemente influenciado por un modelo donde la democracia del país coloca al Poder Ejecutivo en el centro de la escena política, que caracteriza un fuerte liderazgo presidencialista, según las palabras Pablo Balán y Federico Tibertí³¹, que viene podemos afirmar desde 1853, por lo tanto el problema del control no termina con la modificación de la norma y con la creación de nuevos órganos como los vistos.

Lo expresado por Balán-Tibertí, tiene similitud con lo expresado por O'Donnell³² cuando indican que los ciudadanos que son elegidos creen tener el derecho de decidir como mejor les parezca qué es bueno para todos los ciudadanos, sujetos al juicio de los votantes. Sostiene el autor que ellos creen que la ciudadanía les ha delegado plenamente esa autoridad durante su mandato y desde el punto de vista institucional intentan subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones.

31 Balán Pablo, E y Tibertí, Federico H.(2014). *La Republica Pendiente*. Ed. Ateneo. .p. 187.

32 - O'Donnell "La democracia delegativa" el último texto que escribió para LA NACION el 28 de mayo de 2009,



Las instituciones importan y las instituciones de control público mayormente, tomando la opinión de la Cra Trejo si no existe voluntad política de que estas instituciones y las instituciones del país funciones el problema no estará resuelto, al igual que si los funcionarios público no consideran a la honestidad como virtud tampoco, donde la ciudadanía no debe dejarse engañar y la república debe funcionar donde corresponde a la sociedad e instituciones controlar al control.

Finalmente se destaca que el control público, a nuestro entender, es un derecho de los miembros de la Hacienda del Estado, el Pueblo, cuyo objeto es poner en marcha aquellos controles necesarios y adecuados para permitir que la gestión pública ajuste sus cometidos, su accionar y su obrar a una imprescindible legalidad y eficacia.