

Propuesta

REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

Aportes desde las Ciencias Económicas ¹

PARTE I

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Organización del Control en Mendoza

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO- Supervisión- Auditoría Interna de la Provincia- Ley 8706 – Depende del Poder Ejecutivo. **Coordina actividades con órgano de control externo**

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO- Intervención previa- Control en el proceso- Contaduría General de la Provincia- órgano constitucional.

ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO- Tribunal de Cuentas- Una institución para control provincia y municipios

Antecedentes Internacionales: Modelo Anglosajón de Auditorías y Modelo europeo de tribunales de cuentas o contralorías.

Documentos internacionales que abordan tema de transparencia remarcaban el “fortalecimiento de los órganos de control”. Reuniones de Presidentes latinoamericanos. Documentos del BID BIRF. Normas del FMI,

¹ **Grupo de trabajo:** Mg. Graciela Salvo (Prof. Asociado. Administración Sector Público); Mg. J.Carlos García Ojeda (Prof. Titular Finanzas Sector Público); Mg. Mónica González (Prof. Titular Contabilidad en Hacienda Pública); Mg. Juan Diblasi (Prof. Adscripto Finanzas Sector Público)

Normas INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
Emite normas de internacionales para las EFS (entes de control externo)

Destaca 3 tipos de auditoría y la función judicial: Auditoría financiera- Auditoría de cumplimiento- Auditoría de desempeño- Función judicial (juicio de cuentas)

Modelo adoptado por Mendoza: tribunales de cuentas con función jurisdiccional y realización de auditorías: financiera y de cumplimiento.

El Tribunal de Cuentas juzga la percepción e inversión de los caudales públicos

Órgano dentro del capítulo Poder Judicial por el proceso jurisdiccional que realiza (proceso judicial sobre la rendición de cuentas con aprobación y determinación de responsabilidades en la comisión de procedimientos administrativos irregulares y determinación de daño)

Se juzga **“responsabilidad contable”**. No la política, penal, administrativa, ni civil.

Requisitos básicos de los organismos públicos de control externo:

- a) Con funciones de control y auditoría, y función jurisdiccional que permita juzgamiento
- b) Rango constitucional que le brinda estabilidad institucional e independencia y firmeza en los fallos y el control
- c) Independencia jerárquica, funcional y financiera- Otorga independencia de criterio
- d) Estabilidad de sus miembros con mecanismos objetivos y eficaces de designación y remoción. GARANTIZA INDEPENDENCIA.

REFORMA ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES INVOLUCRADOS

1) ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA VINCULADOS AL ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO (ART. 181/185)

PENSAR QUE MODELO DE INSTITUCIÓN SE DESEA CON QUÉ TIPO DE FACULTADES

Independencia de los demás poderes del Estado- Condición básica para el desarrollo de la función de control y jurisdiccional. *Diseño correcto en la CPcial*

Actividades jurisdiccionales y de control o auditoría. *Debería incorporarse si se considera política pública el control sobre la eficiencia del gasto (gestión) no comprensiva de la “discrecionalidad” que es un aspecto no controlable por los órganos de control. Actualmente la CPcial no limita actividad del Tribunal a la legalidad si no lo hace la Ley 1003 “orgánica del Tribunal de Cuentas”. Para ampliar facultades actualmente se podría sólo reformar ley 1003.*

IMPORTANTE destacar que Control de Gestión vinculado a la eficiencia y eficacia, si se incorporan los parámetros en la legislación se convierte en control legal.

A) Modificación de art 181 a 183 deben adecuarse en cuanto a su terminología por ser términos de hace 100 años.

ART. 181– Trata la jurisdicción del órgano de control y los aspectos de la administración financiera que comprende (percepción- recursos e inversión- gastos). *Se entiende actualmente como “caudales públicos” a todos los bienes, derechos y obligaciones que integran el patrimonio o que están bajo la custodia o tenencia temporal o permanente de aquéllos que deben rendir cuentas según la normativa vigente. (Actualmente reglamentado por acuerdo del tribunal)*

ART. 182– Menciona a todos los obligados a rendir cuentas- Plazos de rendición y emisión de fallo del tribunal como garantía para los cuentadantes- Trata recursos contra fallos del Tribunal. *Se podría aclarar que además de rendiciones anuales se deben presentar rendiciones mensuales a los efectos de acercar el control al momento de los hechos y con el objeto de informar a la sociedad sobre la administración financiera. (Actualmente se exige por la ley 1003 y también por la ley de responsabilidad fiscal cuya autoridad de aplicación es el tribunal).*

Habría que aclarar como lo establece la Ley 1003, las personas sujetas al control del Tribunal, incorporando claramente las personas de carácter jurídico privado que administren caudales públicos.

ART. 183– Determina desde cuando se considera ejecutado el fallo y facultades del Fiscal de Estado para realizar acciones. *Esto se vincula con el art. 177 de la CPcial que establece las facultades de Fiscalía de Estado vinculadas al Tribunal de Cuentas (asesor natural y parte en procesos). En función de estos artículos el Tribunal no posee acción directa ante la justicia, inclusive cuando detecta o presume comisión de delitos (art. 52 Ley 1003)*

B) Modificación de art. 184/185- Conformación del Tribunal de Cuentas

ART. 184 – Composición del Tribunal de Cuentas y requisitos para el ejercicio. Las cualidades son las mínimas requeridas para el ejercicio de la función de un organismo técnico- *Pueden establecerse requerimientos adicionales y otros antecedentes de índole académico, con alguna selección de forma similar a la que existe para los jueces por el Consejo de la Magistratura. Armar un Consejo Académico que evalúe conocimientos técnicos, previo a su selección en función del artículo 185. Dar mayor independencia y transparencia al proceso de selección. Podría establecerse límite de edad para nombramiento (60 años) y tope de ejercicio (70 años).*

Art. 185- Determina como se nombran miembros del Tribunal. *El proceso de selección debiera darse una vez evaluada las calidades técnicas de los candidatos, y conforme al mismo sistema como se seleccionan los jueces que debiera ser el mismo sistema para seleccionar a los miembros de la Suprema Corte.*

Los antecedentes de selección por medio de votaciones conjuntas de autoridades ejecutivas y legislativas, no han dado buenos resultados en la práctica de varias provincias, y en el ámbito nacional. Se politizan los organismos de control.

PROPUESTA NUEVA *Incorporar norma que establezca obligatoriedad de dar a conocer los informes sobre auditorías. FAVORECER LA TRANSPARENCIA Y ACCESO AL CIUDADANO DE LA INFORMACIÓN- GOBIERNO ABIERTO*

2) CONTROL FINAL DE LA LEGISLATURA DE LA GESTIÓN A TRAVÉS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS- PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN

- A) Debería contemplarse en el **Art. 99** – de **atribuciones del Poder Legislativo**, la de analizar la rendición cuentas una vez dictaminada por el Tribunal de Cuentas, ya que es competencia de la Legislatura el control de gestión y político de la administración financiera. Asimismo también se podrían establecer otras instancias de control en períodos anteriores a la rendición anual, como por ejemplo el que surge de los informes de responsabilidad fiscal en forma trimestral y que el Tribunal analiza y remite a la Legislatura.
- B) También se debería **modificar el inc. 3 del artículo 99** expresando en forma similar al de la Nación art. 75 inc.8.

Art. 99- inc.3 - Fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculos de recursos de la administración provincial, *en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas.*

ADQUIERE ASÍ JERARQUÍA CONSTITUCIONAL LA VINCULACIÓN DEL PRESUPUESTO CON LA PROGRAMACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN-

ÓRGANO DE CONTROL INTERNO- Contaduría General de la Provincia

Brevemente todo SISTEMA DE CONTROL INTERNO está conformado por: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades y procedimientos de control, Comunicación e Información y Supervisión
La SUPERVISIÓN según la Ley 8706 será ejercida por la Auditoría Interna de la Provincia- *Diseño acorde a las normas internacionales de órganos de control interno. Independiente del sistema auditado.*

Parte del control previo inserto en los propios procedimientos lo realiza la C.G.P. siendo un soporte muy importante del sistema de control.

El artículo 139 fija las funciones del contador y el art. 141 menciona que la ley de contabilidad establecerá las calidades para ser contador y las responsabilidades. *Acá se debería evaluar la dependencia del Contador General del Poder Ejecutivo, otorgando de independencia a este organismo. Debería depender del P. Ejecutivo para darle independencia.*

PARTE II

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE LA PROVINCIA Y LOS MUNICIPIOS.

1. Antecedentes Nacionales

Existen 23 regímenes de distribución de recursos provinciales en la República Argentina, cada uno con su forma esquema particular de distribución primaria, y cálculos de coeficientes de distribución secundaria.

La Constitución Nacional asegura la autonomía municipal al establecer que:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero” (Art. 123, C.N. 1994).

No obstante esta autonomía se ve limitada en las provincias de Jujuy, La Rioja y San Juan, al existir un esquema de transferencias basado en acuerdos transitorios anuales con cada uno de los municipios. La inexistencia de reglas de distribución pone límites a la autonomía de los municipios, generando un régimen de transferencias discrecionales entre el Poder Ejecutivo y los municipios.

2. Situación de los Municipios en la Constitución Provincial

Las competencias municipales son variadas y se modifican con el tiempo. Originariamente la Constitución Provincial delegó competencias (por medio de la Ley Orgánica). Los municipios de Mendoza ejercerían funciones delegadas que emanan de la Constitución Provincial (artículos 197 a 210) y de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 1079). O sea, no son originarias, por lo que no podrían atender aquéllas que no les han sido acordadas. Asimismo, su grado de autonomía es limitado.

Los recursos tributarios propios municipales son fundamentalmente las tasas por servicios a la propiedad raíz, de comercio e industria, de higiene y seguridad y los derechos de inspección de obras privadas. En Mendoza, a diferencia de otras provincias, las

municipalidades no pueden establecer impuestos si no sólo tasas retributivas de servicios.² Sus facultades en este sentido están regidas por la Constitución Provincial y por la Ley 1079.³

Sin embargo existe un alto desequilibrio vertical ya que en promedio los municipios financian con recursos propios el 20% de sus erogaciones.

En promedio el 60% de las erogaciones totales de los municipios está representado por la partida personal, siendo la prestación de servicios la principal actividad que desarrollan los municipios. Los gastos de los gobiernos municipales están lógicamente relacionados con las misiones y funciones que la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica les asignan. El presupuesto municipal es aprobado anualmente por el Concejo Deliberante y, en general, sigue una estructura tradicional.

La Ley N° 7314 de Responsabilidad Fiscal establece exigencias respecto a la publicación de ejecución presupuestaria de recursos y gastos, planta de personal, indicadores de gestión y respecto de las gestiones de cobranza de los deudores municipales. A su vez establece límites al gasto, crea un fondo anticíclico y establece cláusulas de fin de mandato.

3. Régimen de distribución de recursos actual

La distribución primaria del Régimen se rige por la Ley N° 8127 sancionada en 2010, que establece que la Provincia participará a los Municipios del 18,8% del producido del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Impuestos sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario, del 70% de la recaudación del Impuesto sobre los Automotores y del 12% de las regalías petrolíferas, gasíferas y uraníferas.

Además se establece un concepto de masa coparticipable amplia, ya que dicha norma expresa que todo lo recaudado por el Poder Ejecutivo Provincial a través de la Dirección General de Rentas y de cualquier moratoria se incluirá en la masa participable primaria de los Municipios.

La Ley 8127 establece los mismos criterios de distribución secundaria que su antecesora, la Ley N° 6396 del año 1996, siendo los distribuidores los siguientes:

- 25% en igual proporción a todos los Municipios.

“Art. 199° - La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.

... Inc. 6 - Las Municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales.”

³ Véase artículos 107, 113 y 114 de la Ley N° 1079, Ley Orgánica de Municipalidades.

- 65% en proporción directa al total de población de cada Municipio.
- 10% en función a un Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional.

Se observa en el régimen actual que la mayor parte de la distribución (65%) se hará en función de la población. Además no existen incentivos a la responsabilidad de las cuentas fiscales de los municipios. Por último el coeficiente mencionado arriba no tiene actualización periódica por lo que no cumple su función.

Por lo expuesto precedentemente una propuesta de reforma de la Constitución Provincial que no solo distribuya recursos sino que también incentive a los municipios a ser responsables en la gestión de recursos. Esta propuesta debería contemplar cuatro aspectos: Distribución Primaria, Distribución Secundaria, Indicadores de Responsabilidad Fiscal y una Institución que se encargue del monitoreo permanente del régimen.

4. Propuesta:

Incorporar en el texto constitucional **dentro del artículo 99**, atribuciones del Poder Legislativo el siguiente inciso:

“Inciso 23: Establecer el régimen de participación municipal. Dicho régimen se establecerá en una ley aprobada con mayoría especial determinará la relación entre la provincia y los municipios en cuanto a la participación de recursos nacionales y provinciales. Esta ley deberá tener en cuenta los siguientes principios:

- a. Determinar una masa participable amplia, incluyendo todos los recursos tributarios de origen provincial y nacional, y regalías. **(se refiere a la distribución primaria)**
- b. Contar con indicadores objetivos de reparto que cumplan con los siguientes requisitos:
 - i. Tiendan a la proporcionalidad y desarrollo de los municipios.
 - ii. Promuevan los incentivos a la responsabilidad fiscal de los municipios.
(límite al gasto en personal, al endeudamiento y piso a la inversión pública en infraestructura)
 - iii. Se actualicen periódicamente de acuerdo a la realidad municipal.”
(Tener presente que se pueden crear nuevos municipios)

Agregar el siguiente dentro del apartado al que se refiere el Régimen Municipal

“Artículo 199 bis: Créese el Consejo Fiscal Municipal que tendrá las siguientes facultades:

- a. Proponer un régimen de distribución de recursos que tenga presente los principios expuestos en esta Constitución
- b. Supervisión general de la aplicación del régimen de participación de recursos.
- c. Aprobar el cálculo de los indicadores de reparto.

- d. Aplicación de sanciones pecuniarias (retenciones y multas) a los municipios que incumplan la ley de distribución.
 - e. Actuar como órgano de consulta obligatorio para todo proyecto de legislación que afecte la distribución de recursos entre la provincia y sus municipios."
- (podría tener otras facultades como por ejemplo intervenir en el endeudamiento, la creación de nuevos tributos a nivel municipal, etc.)

A modos de síntesis, esta propuesta está orientada a modificar el texto constitucional sin alterar el espíritu del régimen municipal que existe en la misma. Sin embargo dado el tiempo transcurrido desde su sanción se busca adaptar el régimen de distribución de recurso a lo que las modernas teorías de las Finanzas Públicas consideran las mejores prácticas en la materia. **Dependerá de la implementación legal la efectividad de los principios expresados más arriba.**