



# Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas

• María Page •

El proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, dirigido por Fernando Straface, formó parte de la iniciativa regional “Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno” (Latin Integrity), que Global Integrity desarrolló simultáneamente en la Argentina, Perú y Ecuador.

## Índice

<b>Introducción. Las provincias en la agenda del buen gobierno .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Primera parte. Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas .....</b>	<b>10</b>
1.1. ¿Por qué es importante la calidad institucional? .....	10
1.2. ¿Qué es la calidad institucional? .....	10
1.3. ¿Qué son los indicadores de calidad institucional? .....	11
1.4. Una herramienta de evaluación orientada a la acción.....	12
1.5. La fuerza de investigación: alcance nacional y especificidad local.....	15
1.6. Lecciones aprendidas: el <i>trade-off</i> entre la especificidad local y la comparabilidad de los datos .....	16
1.7. El control de calidad de la información .....	17
1.8. Priorizar la utilidad de la evidencia para informar procesos de reforma.....	17
<b>2. Segunda Parte. Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas: los principales hallazgos .....</b>	<b>18</b>
2.1. El acceso a la información pública en las provincias argentinas.....	2
2.2. Elecciones provinciales.....	5
Voto y participación.....	8
Elecciones provinciales.....	9
Financiamiento de los partidos políticos .....	9
2.3. Rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial.....	14
Conflicto de intereses .....	14
La cultura de rendir cuentas.....	16
Mecanismos de rendición de cuentas a los que está sujeto el Poder Judicial.....	16
Las agencias de control externo .....	16
2.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales.....	22
El proceso presupuestario.....	22
Transferencias fiscales .....	26
2.5. Administración pública provincial.....	26
El servicio civil provincial.....	26
Sistema de compras y contrataciones públicas.....	31
<b>3. Conclusiones: una agenda de reformas prioritarias en el nivel provincial .....</b>	<b>32</b>
3.1. Garantizar el derecho ciudadano a acceder a la información pública.....	32
3.2. Regular y controlar el financiamiento de la política en el nivel provincial .....	33
3.3. Establecer salvaguardas contra la corrupción en el Estado provincial: regular y controlar .....	34

3.4. Mejorar la calidad del proceso presupuestario.....	34
3.5. Profesionalizar el servicio civil provincial.....	35
<b>Anexo.....</b>	<b>37</b>
El acceso de las mujeres a lugares de poder en el nivel provincial.....	37
<b>Bibliografía .....</b>	<b>40</b>
<b>Acerca de la autora.....</b>	<b>42</b>
<b>Acerca del equipo de trabajo .....</b>	<b>42</b>
<b>Acerca de CIPPEC .....</b>	<b>42</b>

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Puntajes por categoría y sub-categoría por provincia, 2009.....	19
Gráfico 1. Gasto público por nivel de gobierno, 1980-2007.....	8
Gráfico 2. Puntaje promedio por sub-categoría.....	19
Gráfico 3. Acceso a la información pública por provincia, 2009 .....	2
Gráfico 4. El acceso a la información pública en la legislación provincial, 2009.....	4
Gráfico 5. Brecha de implementación en el acceso a la información pública por provincia, 2009 .....	5
Gráfico 6. Elecciones provinciales, 2009.....	6
Gráfico 7. Elecciones provinciales por provincia y por sub-categoría, 2009.....	7
Gráfico 8. Las provincias según la representación de los partidos de oposición en la Legislatura provincial, 2009 .....	9
Gráfico 9. Mecanismos del financiamiento público de los partidos políticos en la legislación provincial, 2009 .....	10
Gráfico 10. Límites al financiamiento privado de los partidos políticos en la legislación provincial, 2009. ....	11
Gráfico 11. Límites para los gastos que los partidos pueden realizar en la legislación provincial, 2009 .....	11
Gráfico 12. El control sobre las finanzas de los partidos en la legislación provincial, 2009 .....	12
Gráfico 13. Brecha de implementación en el régimen de financiamiento de los partidos por provincia, 2009 .....	13
Gráfico 14. Brecha de implementación en la regulación del conflicto de intereses por provincia, 2009.....	15
Gráfico 15. Institución de auditoría externa y defensor del pueblo por provincia, 2009.....	17
Gráfico 16. Brecha de implementación de la agencia de auditoría externa por provincia, 2009 .....	19
Gráfico 17. Brecha de implementación del Defensor del Pueblo por provincia, 2009 .....	21

Gráfico 18. Proceso presupuestario por provincia, 2009 .....	23
Gráfico 19. Brecha de implementación de la legislación que rige el proceso presupuestario por provincia, 2009.....	24
Gráfico 20. Las provincias según las facultades del Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto durante la etapa de ejecución, 2009 .....	25
Gráfico 21. Administración Pública Provincial por sub-categoría por provincia, 2009.....	27
Gráfico 22. Brecha de implementación de la legislación que rige el empleo en la administración pública provincial por provincia, 2009 .....	30
Gráfico 23. Brecha de implementación del cupo femenino por provincia, 2009.....	39

## Resumen ejecutivo

El presente documento fue desarrollado por CIPPEC en el marco del proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, que forma parte de la iniciativa “Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno” liderada por Global Integrity en la Argentina, Perú y Ecuador. El objetivo del proyecto fue generar y poner a prueba un conjunto de 183 indicadores que debieran permitir evaluar algunos de los aspectos fundamentales de la institucionalidad en el nivel subnacional con el fin de generar información relevante para la promoción, el diseño y la implementación de medidas de reforma para avanzar en una agenda del buen gobierno.

Estos indicadores examinan la existencia y el efectivo funcionamiento de ciertas normas y mecanismos institucionales que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y promueven la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad, la integridad y el profesionalismo en la gestión de los asuntos públicos.

El “mapa de la calidad institucional” que surge de este estudio incluye el análisis de cinco aspectos o categorías: acceso a la información pública, elecciones provinciales, rendición de cuentas de los poderes de gobierno, proceso presupuestario y transferencias fiscales, y administración pública provincial. El análisis de la información generada a través de estos indicadores permite brindar un panorama general de la institucionalidad en el nivel provincial, exponiendo las principales fortalezas, debilidades y desafíos comunes que, en cada uno de los aspectos relevados, enfrentan las provincias argentinas para avanzar en el camino del buen gobierno.

Los datos que aquí se presentan son producto de un trabajo exploratorio y de la puesta a prueba de una herramienta de evaluación novedosa, diseñada a partir de un modelo ya probado por Global Integrity pero adaptado ad hoc para el contexto subnacional argentino. A este efecto, se conformó un equipo de investigación compuesto por 17 investigadores principales que lideraron equipos locales en cada una de las provincias relevadas. Estos grupos de trabajo revisaron y evaluaron el cuerpo básico de normas que regulan el funcionamiento de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cada una de las categorías estudiadas, y realizaron más de 300 entrevistas a actores clave de las jurisdicciones analizadas.

Esta evaluación es sólo un primer paso hacia la producción de información sistematizada sobre la calidad de las instituciones de gobierno en el nivel provincial. Como todo primer modelo, la herramienta de evaluación es todavía perfectible y abarca sólo algunos de los aspectos que hacen a la calidad institucional.

No obstante, la información obtenida permitió identificar una serie de debilidades comunes a la mayoría de las provincias que sugieren un abanico de reformas prioritarias para apuntalar la calidad de las instituciones del nivel provincial de gobierno. Entre estas prioridades se destacan: (a) reconocer y garantizar el acceso a la información pública; (b) regular y controlar el financiamiento de la política; (c) establecer salvaguardas básicas contra la corrupción en los Estados provinciales; (d) mejorar el proceso presupuestario, esencialmente por medio del fortalecimiento de las capacidades del Poder Legislativo para intervenir y del acceso ciudadano a la información presupuestaria, y (e) profesionalizar el servicio civil provincial.

## **Agradecimientos**

CIPPEC agradece muy especialmente la valiosa colaboración de Fernanda Araujo, Gonzalo Salerno, Jorge Milan, Sebastián Barros, Martín Lardone, Héctor Zimmerman, Gastón Mutti, Liliana Álvarez Van Cauteren, Nadia Alasino, Luciano Córdoba, Isabel Nava, Marcelo Bonaldi, Lucio Conti, Eugenia Braguinsky, Gabriel Rafart, Paula Sokol, Eugenia Verges, Alicia Camaño, Marcos Roggero, Joselina Veutro, Romina Rébola, Vanina Vittori, Agustín Rodrigo y Geraldine Oniszcuk, quienes integraron los equipos de trabajo en las provincias relevadas y recolectaron la información que aquí se presenta. También merecen nuestro reconocimiento Pamela Cáceres y Marcelo Leiras, quienes revisaron las versiones preliminares de las tarjetas de puntajes confeccionadas para cada provincia.

Asimismo, queremos agradecer a todos aquellos funcionarios, referentes políticos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y periodistas que, en cada uno de los distritos, tan generosamente nos brindaron su tiempo y atención, y accedieron a ser entrevistados.

Tiffany Barnes diseñó los indicadores de paridad de género y recolectó la información que se presenta en el Anexo. Milorad Dragicevic procesó los datos sobre paridad de género. Luciana Polischuk, con dedicación, colaboró en la producción de este documento. A todos ellos, muchas gracias.

Por último, queremos agradecer el apoyo del equipo de Global Integrity durante todo el proyecto, y especialmente a Nathaniel Heller, Renato Busquets y Hazel Feigenblatt, por su permanente consejo.

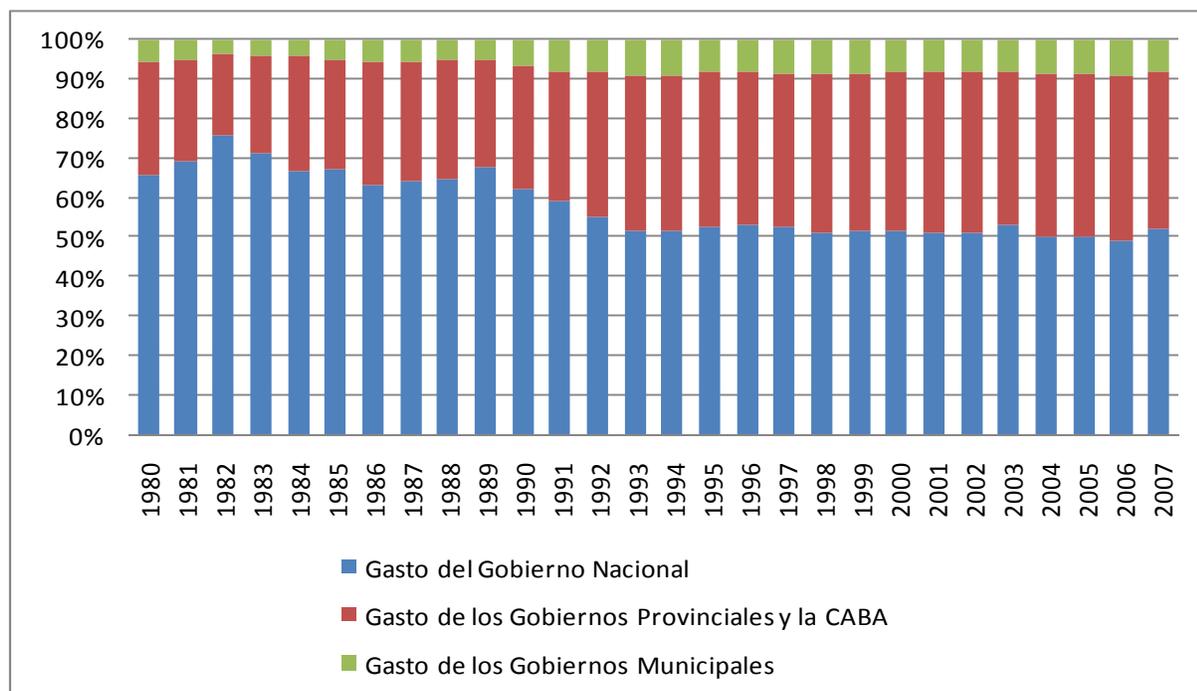
## Introducción. Las provincias en la agenda del buen gobierno

En la Argentina, las provincias tienen un rol fundamental en la provisión de bienes y servicios públicos. Debido a su organización federal y a la consecuente reproducción del sistema republicano al interior del país, los gobiernos provinciales son quienes deben garantizar la provisión de los principales bienes y servicios públicos.

Desde comienzos de la década del ochenta y en línea con la tendencia internacional, comenzó a producirse un proceso de descentralización de los servicios públicos hasta entonces a cargo del Estado nacional. En el año 1980, por disposición del gobierno de facto, la Nación transfirió a las provincias la responsabilidad por la provisión de los servicios de agua y saneamiento, y la distribución de la energía eléctrica. Las resoluciones que efectivizaron estos traspasos se basaron en la Ley 18.586 de 1970 que disponía la transferencia de organismos nacionales en jurisdicciones provinciales a las respectivas provincias. A este efecto, se fueron creando empresas, entes, administraciones y direcciones provinciales y municipales para la prestación local de estos servicios. Pese a que algunas de estas empresas fueron luego privatizadas durante los años noventa, la garantía de prestación y la regulación y el control de estos servicios permanecieron en manos de los Estados provinciales. Por otro lado, durante la década del noventa, a partir de la descentralización de los hospitales (1992) y de la implementación de los hospitales de autogestión (Decreto 578/1993), se profundizó y culminó un proceso de descentralización de los servicios de salud que había comenzado en la década del cincuenta. Por último, en 1992 mediante la Ley 24.049 se dispuso la descentralización de los servicios educativos.

Este proceso produjo una importante transformación de las administraciones provinciales, que siendo relativamente pequeñas y con limitadas responsabilidades pasaron a gestionar aspectos medulares de las obligaciones estatales (Oszlak, 2003). Esta importante transformación de la articulación entre el Estado nacional y las provincias tiene su correlato en la participación de cada una de estas instancias en el gasto público total. Como puede observarse en el **Gráfico 1**, las provincias han ido aumentando progresivamente su participación en el gasto público total del que hoy ejecutan alrededor del 40%.

**Gráfico 1. Gasto público por nivel de gobierno, 1980-2007**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos publicados por la Dirección de Análisis de Gasto y Programas Sociales ([http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series\\_gasto.html](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html)).

Si se tienen en cuenta las responsabilidades que hoy recaen sobre las provincias, se advierte que hablar de calidad institucional en la Argentina supone necesariamente involucrar a las instituciones de los Estados provinciales. Sin embargo, por lo general, la investigación sobre calidad institucional suele hacer foco en el nivel nacional, bajo el supuesto de que la distribución del buen gobierno es “normal” a través de los distintos distritos, y que la calidad de las instituciones del nivel nacional influye unidireccionalmente sobre los niveles sub-nacionales. Diversos estudios sobre sistemas políticos e instituciones en los niveles sub-nacionales de gobierno han demostrado que estos supuestos, al menos en el caso argentino, no son válidos (O’ Donnell, 1993; Gervasoni, 2005 y 2009; Gibson, 2007; Abal Medina, 2007; y Leiras, 2009). Por el contrario, en muchos aspectos el marco institucional de las provincias se ha desarrollado en función de lógicas particulares y diferenciadas de la institucionalidad del nivel nacional.

Por este motivo desde CIPPEC, con el apoyo técnico de *Global Integrity* (en adelante GI)<sup>1</sup>, decidimos encarar el desafío de avanzar hacia el desarrollo de una herramienta que permita relevar la calidad de las instituciones provinciales. Esta decisión se materializó en el proyecto regional “Evaluaciones sub-nacionales de Buen Gobierno” que se desarrolló simultáneamente en la

---

<sup>1</sup> *Global Integrity* es una organización norteamericana sin fines de lucro que tiene como objetivo generar, sistematizar y difundir información creíble y comprensible sobre calidad institucional y patrones de corrupción en los distintos países del mundo ([www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)).

Argentina, Perú y Ecuador. El objetivo que nos planteamos fue generar y poner a prueba un conjunto de indicadores que permitieran evaluar algunos de los aspectos fundamentales de la institucionalidad en el nivel sub-nacional, con el fin de generar información relevante para la promoción, el diseño y la implementación de medidas de reforma destinadas a producir cambios concretos.

En cada uno de los países el proyecto constó de dos fases: una de investigación y otra de difusión e incidencia. Para el caso argentino los objetivos de la primera fase fueron: desarrollar un conjunto de indicadores especialmente adaptados a las especificidades de las provincias argentinas, ponerlos a prueba en el campo y generar evidencia con relevancia práctica para avanzar en una agenda del buen gobierno en el nivel provincial. Para la segunda fase nos planteamos los objetivos de contribuir a enriquecer el debate público sobre la calidad institucional aportando información específica sobre la situación en el nivel provincial de gobierno, y utilizar la evidencia generada por el estudio para entablar un diálogo constructivo con hacedores de política interesados en avanzar la agenda del buen gobierno en el nivel sub-nacional.

Este informe se organiza de la siguiente manera: la primera parte repasa brevemente el concepto de calidad institucional y algunos trabajos que han aportado evidencia empírica sobre el vínculo que existe entre la calidad de las instituciones de un país y sus posibilidades de desarrollo. Luego se presenta el conjunto de indicadores desarrollados por CIPPEC y GI para el caso argentino en el marco del proyecto "Evaluaciones Sub-Nacionales de Buen Gobierno". En la segunda parte se exponen los resultados obtenidos por la investigación realizada en 21 de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Finalmente, en las conclusiones se utiliza la evidencia producida por la investigación para proponer una agenda de calidad institucional para el nivel provincial en la Argentina.

# 1. Primera parte. Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas

## 1.1. ¿Por qué es importante la calidad institucional?

Durante las últimas dos décadas, tanto entre los teóricos como entre los técnicos del desarrollo, se ha ido aceptando progresivamente la idea de que la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país condiciona sus posibilidades de desarrollarse sustentable y equitativamente. En palabras de Kaufman y sus colaboradores, el consenso general parece ser que “la calidad institucional importa” (Kaufman, Kraay y Zoido-Labaton, 1999 y 2002). Dos factores han contribuido sustancialmente a esta tendencia: el resultado de las reformas inspiradas en el consenso de Washington pusieron en evidencia que la calidad del marco institucional de un país afecta sus posibilidades de consensuar, diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo (Rodrik, 2008; Stiglitz 1998). Por otro lado, en el ámbito académico, diversos economistas han retomado el trabajo de Douglas North (1990) sobre el modo en que las instituciones inciden en la conducta económica, y sostienen que el ambiente institucional puede explicar en buena medida las diferencias que exhiben los países en términos de desempeño económico (Stiglitz, 1998; Rodrik et al., 2002). Rodrik, Subramian y Trebbi (2002), por ejemplo, han provisto evidencia empírica que muestra que las instituciones constituyen el determinante más poderoso del desempeño económico de los países, incluso en mayor medida que sus características geográficas y su inserción internacional. Por su parte, Knack y Keefer (1995) han demostrado que a mayores niveles de desarrollo institucional aumenta la convergencia, en cuanto a crecimiento económico, de los países desarrollados y los países en desarrollo; y que la debilidad institucional hace que los países débiles se rezaguen (Knack y Keefer, 1997). Si bien el debate sobre cuáles son los principales determinantes continua, estos trabajos han contribuido a llamar la atención sobre la importancia que tiene la calidad institucional para las posibilidades de desarrollo de los países.

## 1.2. ¿Qué es la calidad institucional?

Utilizamos aquí el término “calidad institucional” para referirnos a la noción de *governance*, palabra que no tiene una traducción precisa al español<sup>2</sup>. Seguimos de este modo el criterio adoptado por Kaufmann y Kraay (2008) al utilizar alternativamente los términos *governance*, *institutions* e *institutional quality* para referirnos al fenómeno que nos ocupa.

El término *governance* refiere, en un sentido amplio, a la forma en que el poder estatal es ejercido (World Bank, 1994). En su variante de *good democratic governance* la noción tiene además un aspecto prescriptivo: implica una serie de requisitos sobre las condiciones socioeconómicas y la forma en la que debe ejercerse la autoridad en democracia. Estos requisitos incluyen cuestiones tales como la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación de los gobernados; el control recíproco entre los poderes públicos; la vigencia de los derechos y libertades individuales; la transparencia y la integridad pública; el imperio de la ley; la efectiva articulación entre los

---

<sup>2</sup> Sobre la cuestión de la traducción adecuada del término *governance* al español se puede consultar Sola, 2000.

intereses públicos y privados; y la efectividad del Estado para proveer bienes y servicios públicos y promover el crecimiento con inclusión (Castagnino, 2006).

Las definiciones más difundidas y aceptadas de calidad institucional se han desarrollado en los institutos de investigación de los organismos internacionales, que se han transformado en uno de los principales ámbitos de reflexión sobre la problemática. De hecho, la idea de la calidad institucional como condición para el desarrollo económico y social se ha transformado en un elemento central en la doctrina y las estrategias de organismos como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

El PNUD, por ejemplo, sostiene que de acuerdo con los parámetros del paradigma de desarrollo humano sostenible, el concepto de *governance* implica la existencia de un marco para la gestión pública basado en el imperio de la ley, un sistema de justicia justo y eficiente, y una amplia participación popular en el proceso de gobernar y ser gobernados (UNDP, 1995). A su vez, ha definido la calidad institucional como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles, incluyendo todos los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los distintos grupos que existen en la sociedad articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus controversias (UNDP, 1997)

Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999), por su parte, sostienen que el término *governance* refiere a las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad de los países es ejercida. Según los autores esto incluye: a) el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado; b) las capacidades del gobierno para diseñar e implementar políticas, y c) el respeto de la ciudadanía y el Estado por las reglas e instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales.

Para el BID, la noción de *governance* refiere a una democracia efectiva que garantice un equilibrio en la relación y los recursos de influencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Su "estrategia de modernización del Estado" supone que el desarrollo sostenible y equitativo requiere de: un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico; provea un marco regulatorio que conduzca al buen funcionamiento de los mercados; garantice un entorno macroeconómico estable y confiable, y brinde predictibilidad legal y seguridad jurídica; sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente; y que implante estas políticas en una forma eficiente, transparente y responsable (BID, 2003).

No se ha llegado todavía a un consenso que permita referir a una definición única de *good governance*, pero los principales referentes en la materia coinciden a la hora de señalar sus elementos constitutivos fundamentales: a) la existencia de un efectivo marco democrático y pluralista que regule el acceso y el control del poder político (Democracia); b) el imperio de la ley como instancia de resolución de conflictos entre privados y entre el Estado y la sociedad (Estado de Derecho), y c) un Estado con capacidades institucionales y técnicas para transformar las decisiones del sistema político en buenas políticas, bienes y servicios públicos (Efectividad del Estado).

### **1.3. ¿Qué son los indicadores de calidad institucional?**

Los indicadores de calidad institucional son herramientas destinadas a establecer de forma aproximada en qué medida estos elementos (calidad democrática, estado de derecho y capacidades

de gobierno) se encuentran presentes en una unidad política dada. Como la calidad institucional es un fenómeno demasiado abstracto y complejo como para poder medirlo, estas herramientas son en realidad *proxies*, es decir, medidas aproximadas o sustitutas de aquello que se pretende conocer pero no puede medirse directamente. Lo que se supone al utilizar estos instrumentos es que aquello que se mide se comporta en forma similar al fenómeno que en primer lugar se pretende estudiar. El desafío en cuanto a la operacionalización no es menor, porque implica construir un instrumento que permita capturar en qué medida algunos de los elementos constitutivos del buen gobierno se encuentran o no vigentes en un país o un conjunto de países. Mucho más complejo aún es desarrollar medidas de buen gobierno que permitan establecer comparaciones válidas entre países. Este último ha sido precisamente uno de los puntos más polémicos en el desarrollo de iniciativas para el relevamiento del buen gobierno en el nivel internacional.

Hasta ahora, la producción de indicadores de calidad institucional se ha concentrado casi exclusivamente en el nivel nacional, mientras que prácticamente no ha habido todavía avances significativos en el desarrollo de este tipo de instrumentos para los niveles sub-nacionales de gobierno<sup>3</sup>. Este vacío persiste aún cuando las unidades sub-nacionales (regiones, provincias o estados, y municipalidades) tienen una responsabilidad central en la gestión pública y la promoción del desarrollo. El proyecto que aquí presentamos es un intento por comenzar a llenar ese vacío.

#### **1.4. Una herramienta de evaluación orientada a la acción**

Cumplir los objetivos del proyecto requería contar con una herramienta de evaluación que permitiera generar evidencia con clara relevancia práctica para el diseño de medidas de reforma. Para desarrollar este instrumento CIPPEC trabajó con *Global Integrity* sobre la base de la metodología desarrollada para su “Índice de Integridad”<sup>4</sup>. Este índice se publica desde 2004 y tiene como objetivo analizar la calidad institucional en el nivel nacional desde una perspectiva centrada en la integridad de las instituciones públicas. La información generada por GI a través de sus evaluaciones está orientada a cinco audiencias específicas: hacedores de política, organizaciones no gubernamentales (ONG), periodistas, académicos y empresarios.

Los indicadores utilizados por GI tienen la particularidad de adoptar una perspectiva novedosa: no están diseñados para capturar percepciones sobre resultados de la calidad institucional como, por ejemplo, “la seguridad jurídica” o “los niveles de corrupción”, sino para determinar si existen leyes e instituciones que (según los estándares internacionales) promueven la integridad pública y sirven de salvaguardas contra la corrupción. Estos indicadores se organizan en seis categorías: sociedad civil, información pública, y prensa; elecciones; rendición de cuentas; administración y servicio civil; regulación; y anti-corrupción e imperio de la ley. En cada una de estas categorías los indicadores evalúan tres elementos: (a) la existencia de determinadas leyes, instituciones y mecanismos que permiten y promueven la rendición de cuentas del gobierno

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que recientemente se han desarrollado algunas iniciativas en este sentido. El Banco Mundial ha aplicado la metodología de Doing Business a nivel sub-nacional en al menos una quincena de países desde 2006 hasta hoy. Sin embargo, sus informes no cubrieron todas las unidades subnacionales de cada país, sino que se ha seleccionado una muestra de estados o ciudades por país.

<sup>4</sup> A continuación se incluyen los elementos centrales de la metodología con la que GI diseñó este índice. De todas formas, pueden consultarse mayores especificaciones en: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.cfm>.

(vertical y horizontal); (b) la efectividad de esos mecanismos, y (c) el acceso que los ciudadanos tienen a esos mecanismos.

La herramienta de evaluación de GI está compuesta por más de trescientos indicadores que conforman una tarjeta de puntajes para cada país. Los puntajes asignados en cada uno de los indicadores son luego agregados para generar una medida del desempeño del país en cada una de las dimensiones estudiadas, y un puntaje final que indica el nivel de integridad del país en cuestión. Este puntaje final permite ubicar al país en una “escala de integridad”: fuerte, moderada, débil y muy débil.

Cada tarjeta de puntajes contiene dos tipos de indicadores (en total ascienden a trescientos): indicadores *de jure* e indicadores *de facto*. Los indicadores “en la ley” están diseñados para capturar la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos destinados a promover la integridad pública. Los indicadores “en la práctica” potencian el instrumento de evaluación por estar diseñados para brindar una medida aproximada de cómo es el funcionamiento efectivo de esas normas, instituciones y mecanismos en los hechos. Los puntajes asignados a cada uno de los indicadores están respaldados por referencias y fuentes de información. Las fuentes utilizadas para los indicadores que analizan el funcionamiento en la práctica de los mecanismos existentes según la ley son: artículos de prensa, estudios académicos, informes gubernamentales, estudios de organismos internacionales, entrevistas con funcionarios públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil o periodistas. En este sentido, la herramienta es mixta: los indicadores “en la ley” se basan en datos “objetivos”, pero estos son complementados por los indicadores “en la práctica” que pueden y suelen basarse exclusivamente en datos subjetivos (percepciones/opiniones de expertos).

La combinación de indicadores *de jure* y *de facto* y la especificidad de cada uno de los indicadores los hace especialmente “accionables”. El análisis detallado del marco legal en cada una de las categorías, permite identificar vacíos legales y defectos de diseño en dispositivos institucionales concretos. Al mismo tiempo, los indicadores de facto permiten obtener una aproximación a la medida en la que esas leyes y dispositivos legales están efectivamente funcionando en la práctica, contribuyendo a detectar fallas o debilidades puntuales en la implementación. Este diseño permite generar información relevante para diseñar reformas que mejoren el marco institucional y medidas para avanzar hacia su aplicación efectiva.

Además, la combinación de indicadores *de jure* e indicadores *de facto* permite poner en evidencia lo que GI denomina la “brecha de implementación”, es decir, la medida en la que el marco legal existente está efectivamente vigente en los hechos. Al desdoblar la evaluación en función de estos dos aspectos, los indicadores aportan evidencia que permite determinar si las principales debilidades en cada una de las dimensiones de la institucionalidad abordadas radican en vacíos o defectos del marco legal, o en carencias de la implementación.

Debido a la especificidad de los indicadores que la componen, la herramienta diseñada por GI permite generar información que resulta útil no sólo para promover la agenda de la calidad institucional, sino también para diseñar reformas específicas del marco legal y medidas destinadas a sortear los desafíos de su efectiva implementación.

Otra característica distintiva del trabajo de GI radica en su publicidad y transparencia tanto respecto del diseño metodológico como de la difusión de los resultados de la investigación<sup>5</sup>. GI publica en todos los documentos sobre esta materia la metodología utilizada para realizar las mediciones, las tarjetas de puntajes de cada país evaluado en forma completa, y los nombres de todos los investigadores locales que conforman cada año el equipo que lleva a cabo la evaluación. El índice es complementado por un informe cualitativo sobre el fenómeno de la corrupción en cada uno de los países, realizado por un periodista local.

La herramienta de GI está diseñada para el nivel nacional y tiene un enfoque pro-integridad. Para adaptar el set de indicadores a las especificidades de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptamos una perspectiva que se concentra en el análisis de las capacidades legales, técnicas y operativas del Estado para transformar las decisiones del sistema político en buenas políticas públicas. En función de este enfoque se seleccionaron, adaptaron y diseñaron los indicadores de manera tal que permitieran observar algunos aspectos normativos y organizativos del Estado que influyen en su capacidad para tomar decisiones e implementar acciones de gobierno.

El conjunto de indicadores utilizado en las 22 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abarca las siguientes categorías y sub-categorías de la calidad institucional:

**I- Acceso a la Información Pública (8 indicadores)**

**II- Elecciones Provinciales (43 indicadores)**

II- 1. Voto y Participación

II- 2. Elecciones Provinciales

II- 3. Financiamiento de la Política

**III- Rendición de Cuentas de los Poderes del Estado Provincial (69 indicadores)**

III-1. Rendición de Cuentas del Ejecutivo Provincial

III-2. Rendición de Cuentas del Legislativo Provincial

III-3. Rendición de Cuentas del Poder Judicial de la Provincia

III-4. Auditoría Externa

III-5. Defensor del Pueblo

**IV- Proceso Presupuestario y Transferencias Fiscales (24 indicadores)**

IV-1. Proceso Presupuestario Provincial

IV-2. Transferencias Fiscales

**V- Administración Pública Provincial (39 indicadores)**

V-1. Servicio Civil Provincial

---

<sup>5</sup> Cada tarjeta de puntajes incluye en forma desagregada toda la información recolectada para cada país: los puntajes asignados a cada indicador, la información sustentadora, las fuentes y los comentarios de los investigadores locales y de los revisores

## V-2. Sistema Provincial de Compras y Contrataciones Públicas

En cada una de estas dimensiones y sub-categorías **el foco de la herramienta está puesto en normas y mecanismos que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y promueven la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad y el profesionalismo en la gestión del Estado. Los indicadores apuntan a capturar tanto la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos que crean una estructura de incentivos que promueven la buena gestión y la integridad pública, como el efectivo funcionamiento de ese marco institucional en la práctica.**

En total la matriz utilizada para estudiar la calidad institucional en las provincias argentinas incluye 183 sub-indicadores: 76 refieren a la existencia de leyes e instituciones, y 107 apuntan a obtener una medida aproximada de cómo éstas funcionan en la práctica<sup>6</sup>. Toda la información relevada mediante esta herramienta, incluyendo el detalle de todas las fuentes utilizadas, están publicadas en las tarjetas de puntaje que pueden consultarse en la página web especialmente diseñada para presentar los resultados del estudio<sup>7</sup>.

### 1.5. La fuerza de investigación: alcance nacional y especificidad local

El objetivo de poner a prueba los indicadores especialmente adaptados para las provincias argentinas requería desplegar una fuerza de investigación capaz de llevar adelante el trabajo de campo en las 23 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para garantizar la calidad y confiabilidad de la información recolectada, el proyecto requería investigadores calificados y dispuestos a realizar una extensa revisión bibliográfica preliminar, analizar un vasto conjunto de normas y entrevistar a un número importante de informantes clave. Para formar el equipo de investigación se recurrió a académicos y especialistas que ya habían colaborado previamente con CIPPEC y a las universidades locales. Para poder cubrir todos los casos algunos investigadores lideraron el trabajo de campo en dos provincias de la misma región. En los casos en los que no había universidades locales o no se logró reclutar especialistas confiables, se decidió llevar adelante el estudio con miembros del equipo de CIPPEC.

El equipo de trabajo quedó compuesto por 17 investigadores principales que lideraron equipos en cada una de las provincias relevadas. La constitución de este equipo de investigación, y su vinculación posterior a través de una red de expertos, constituye un logro destacable del proyecto, en la medida en que prácticamente no hay antecedentes de iniciativas que cubran todo el territorio argentino con un equipo de investigación formado a partir de recursos locales. El trabajo de los investigadores fue coordinado desde la Ciudad de Buenos Aires por el equipo del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC que los asistió permanentemente durante la etapa de recolección de datos y realizó parte del control de calidad de la información. Además, el equipo de GI brindó su consejo y asistencia técnica durante todo el trabajo de campo.

Este equipo de investigación pudo llevar adelante el estudio en 22<sup>8</sup> de los 24 distritos del país, revisando y evaluando el cuerpo básico de normas que regulan el funcionamiento de cada

---

<sup>6</sup> La matriz completa de indicadores puede ser consultada en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

<sup>7</sup> <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

<sup>8</sup> No pudimos concretar este estudio en las provincias de Misiones y San Juan ya que no conseguimos conformar un equipo de investigación local ni contábamos con los contactos suficientes para realizarlo con los investigadores de CIPPEC.

uno de los Estados provinciales y la CABA y realizando más de 300 entrevistas a actores clave de las provincias analizadas.

## **1.6. Lecciones aprendidas: el *trade-off* entre la especificidad local y la comparabilidad de los datos**

El hecho de apostar por la apropiación y la creación de capacidades locales generó importantes desafíos: reclutar investigadores capaces, independientes y confiables en cada uno de los distritos; coordinar un equipo de investigación numeroso y diverso en términos de perfil, formación, recursos y capacidades; y establecer y hacer que los investigadores apliquen parámetros comunes a la hora de evaluar. Este último fue quizás el más importante de los retos enfrentados durante el trabajo de campo, porque las expectativas respecto de la calidad de las instituciones de los investigadores, pero también de los informantes clave consultados en cada una de las provincias no son las mismas. **A poco de andar advertimos que en las provincias donde hay una vida académica activa, una sociedad civil organizada y periodismo independiente, los estándares a partir de los cuales se evaluaba la institucionalidad local eran mucho más altos que en el resto de los distritos.** La coordinación central hizo importantes esfuerzos por establecer parámetros homogéneos que permitieran neutralizar en parte esta disparidad en las expectativas y hacer que los datos pudieran ser utilizados para realizar comparaciones entre provincias. Sin embargo, la decisión de generar la información con recursos humanos locales implica necesariamente una diversidad de miradas que persiste en el producto final.

Este fenómeno se constató especialmente en el caso de Santiago del Estero, donde incidió notablemente la percepción generalizada de que la situación institucional en la provincia es notablemente mejor actualmente que durante el período previo a la última intervención federal (abril de 2004 a marzo de 2005). Este clima de opinión optimista se vio reflejado en la gran mayoría de las fuentes consultadas para evaluar los aspectos de facto. Pero además, **los puntajes de Santiago del Estero ponen en evidencia un sesgo de la herramienta de evaluación: los indicadores de jure (que no necesariamente dicen demasiado sobre lo que ocurren en los hechos) tienen un peso considerable en el puntaje agregado de las sub-categorías y categorías relevadas.** Dado que en los últimos años, Santiago del Estero ha realizado notables avances normativos la provincia presenta un marco legal relativamente completo en comparación con el resto de los distritos, algo que se refleja en el puntaje de los indicadores de jure y, consecuentemente, en la performance de la provincia. Algo similar ocurre en el caso de Chaco. Este sesgo se manifestó también, aunque con un efecto inverso, en el caso de Mendoza y Santa Fe. En esas provincias, algunos de los aspectos evaluados por los indicadores no están regulados, aún cuando en muchos casos existen prácticas que salvan (en parte) en los hechos ese vacío normativo. Por ejemplo, si bien en ninguno de los dos casos existen normas provinciales de acceso a la información pública, durante el trabajo de campo toda la información solicitada por los equipos de investigación a distintas instituciones de ambos Estados provinciales fue obtenida sin problemas. Sin embargo, la metodología utilizada establece que en caso de no existir el marco legal, a los indicadores de facto referidos a esa norma o dispositivo institucional no se les puede asignar un puntaje superior a 0,50. Esto se debe a que al no estar reconocido el derecho o mecanismo en la ley, su vigencia es precaria, por quedar sujeta a la discrecionalidad de los funcionarios intervinientes.

## **1.7. El control de calidad de la información**

La información incluida en las tarjetas de puntaje atravesó un riguroso proceso de control de calidad que, en sus distintas fases, estuvo a cargo del equipo de coordinación de CIPPEC, de un grupo de especialistas de GI y de dos científicos sociales independientes que realizaron una “revisión ciega”.

Una vez que los investigadores principales de las provincias completaron la matriz de información, el equipo de coordinación de CIPPEC revisó la totalidad de la información recolectada para constatar la calidad de los datos, la confiabilidad de las fuentes, la consistencia de los puntajes y para apuntalar la homogeneidad de los criterios utilizados para asignarlos. Luego de que los investigadores ajustaran las tarjetas en función de los comentarios de la coordinación central, las tarjetas fueron remitidas a GI para observar que los criterios metodológicos establecidos hayan sido respetados, y velar por la coherencia y consistencia. De acuerdo a un promedio realizado por CIPPEC en la primera etapa de revisión, el control completo de cada una de las tarjetas de puntajes representó un esfuerzo de 30 horas/hombre de trabajo para la coordinación de país. Este mecanismo de doble observación de las tarjetas de puntajes se realizó en dos oportunidades, haciendo que los investigadores provinciales revisaran y ajustaran sus respuestas cuatro veces.

La tercera fase de control de la información consistió en una revisión externa “a ciegas” por parte de reconocidos expertos locales. En esta ocasión, el objetivo de la revisión fue refrendar la información recolectada e incluir en la publicación final las observaciones de los revisores y las respuestas de los investigadores locales.

## **1.8. Priorizar la utilidad de la evidencia para informar procesos de reforma**

La metodología desarrollada por GI, sobre la que se basa el estudio que aquí presentamos, permite agregar los puntajes de los distintos indicadores en sub-categorías que, a su vez, pueden agregarse también para obtener un único puntaje final o índice. En función de este índice los casos pueden ordenarse en una “escala de desempeño”.

Los índices y rankings contruidos a partir de indicadores de calidad institucional suelen ser utilizados por organizaciones de la sociedad civil y actores políticos para denunciar públicamente a los gobiernos de los países que exhiben malas actuaciones y destacar o premiar a aquellos que los encabezan. De esta forma se busca generar incentivos para que los gobiernos pongan en marcha reformas que mejoren la calidad institucional. Suponiendo que la publicidad de los resultados puede provocar respuestas por parte de los gobiernos, la estrategia de quienes formulan y difunden los índices sin desagregar la información se concentra en el impacto de la noticia. El objetivo es generar incentivos para el cambio a través de la competencia para obtener los mejores puntajes o salir de posiciones relegadas en los ranking. Más allá de las eventuales ventajas de este modelo de incidencia, en muchas ocasiones la presentación de este tipo de información puede provocar malestar entre los gobernantes y atentar contra la generación un clima propicio para la construcción de consensos y promoción de reformas institucionales.

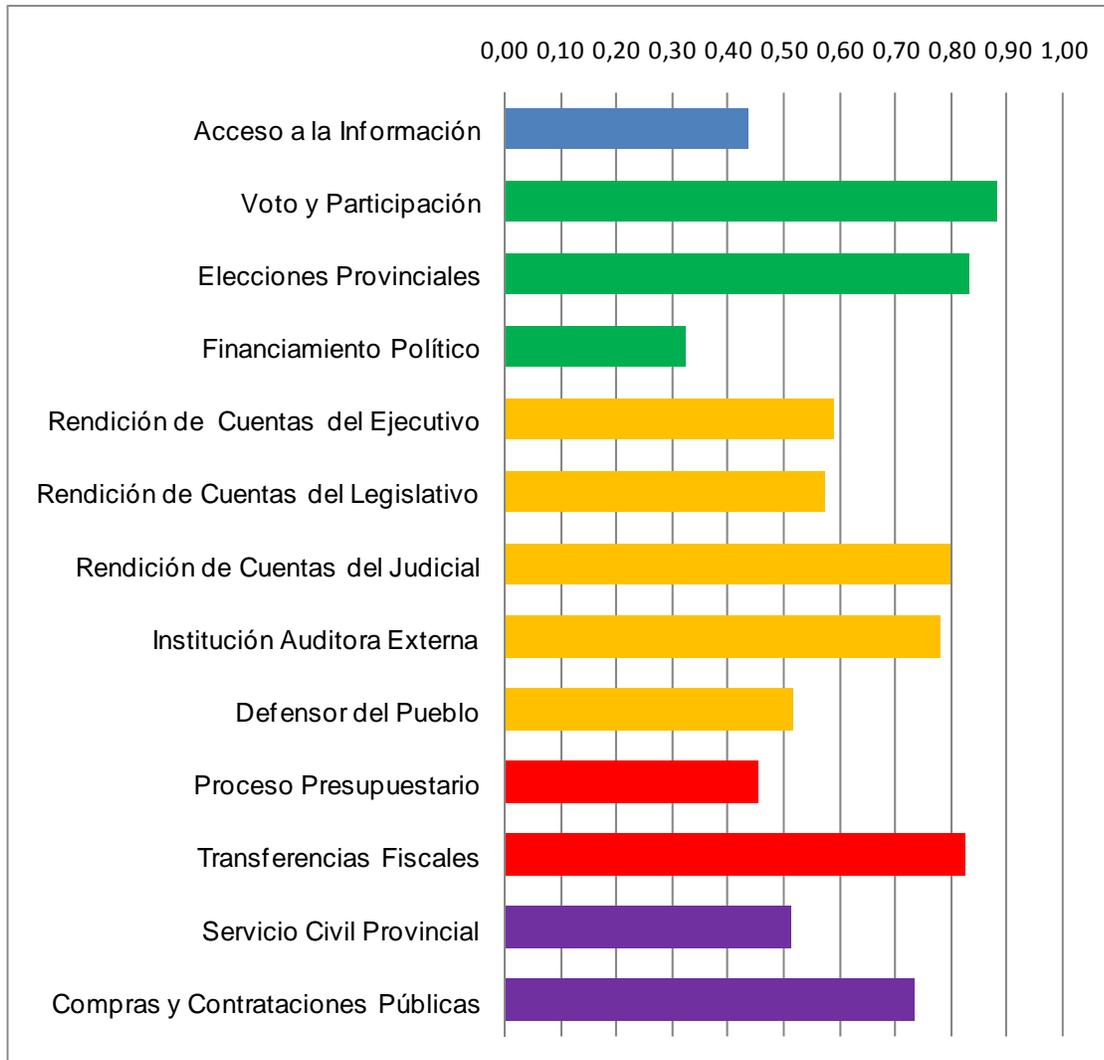
Teniendo en cuenta los objetivos de este proyecto, CIPPEC decidió renunciar a la posibilidad de construir un índice para presentar la información de forma desagregada e impulsar la elaboración de estudios de caso que den cuenta de las buenas prácticas y los desafíos específicos que enfrenta cada provincia. A través de esta decisión se buscó preservar la relevancia práctica de la evidencia generada para la promoción y el diseño de medidas de reforma concretas y priorizar el diálogo constructivo con los hacedores de política.

## 2. Segunda Parte. Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas: los principales hallazgos

Una primera aproximación a los datos relevados durante la investigación evidencia que son cuatro los temas en los que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), consideradas en su conjunto, enfrentan mayores desafíos: el acceso a la información pública, la regulación y los controles sobre el financiamiento de la política, el marco institucional del proceso presupuestario, y la profesionalización del servicio civil provincial. El **Gráfico 2** muestra el promedio de los puntajes obtenidos por todas las provincias por sub-categoría.

En el **Cuadro 1** pueden observarse los puntajes por sub-categoría y categoría para cada provincia y la CABA. Los casilleros correspondientes a cada puntaje están coloreados en función de la siguiente escala: los puntajes entre el 0 y el 0,50 equivalen a una calidad débil (rojo), entre el 0,51 y el 0,70 a una calidad moderada (amarillo), y entre el 0,71 al 1,00 a una calidad fuerte (verde). Como puede observarse, la tabla de la categoría “acceso a la información pública” y la sub-categoría “defensor del pueblo” presentan el mayor nivel de heterogeneidad en el desempeño de los distintos distritos, con un desvío estándar de 0,31 y 0,35 puntos, respectivamente. En el resto de las categorías y sub-categorías el desempeño de las provincias relevadas en más parejo.

**Gráfico 2. Puntaje promedio por sub-categoría**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos originales relevados durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional de “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno” (<http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/>).

**Cuadro 1. Puntajes por categoría y sub-categoría por provincia, 2009**

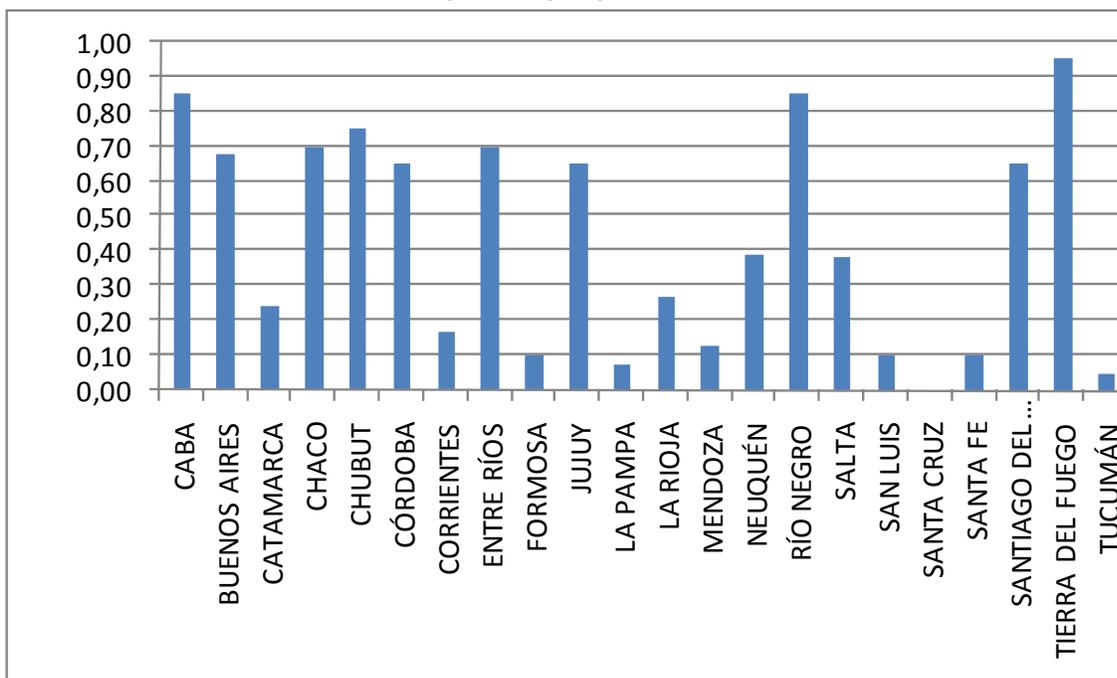
Provincia	Acceso a la Información Pública	Elecciones Provinciales				Rendición de cuentas de los Poderes del Estado Provincial						Presupuesto			Administración Pública Provincial		
		Voto y Participación	Elecciones	Financiamiento de la política	total categoría	Rendición de Cuentas del Poder Ejecutivo	Rendición de Cuentas del Poder Legislativo	Rendición de Cuentas del Poder Judicial	Agencia de Auditoría Externa	Defensor del Pueblo	total categoría	Proceso Presupuestario	Transferencias Fiscales	total categoría	Servicio Civil	Sistema de Compras y Contrataciones Públicas	total categoría
CABA	0,85	0,92	0,85	0,73	0,83	0,67	0,68	0,77	0,94	0,88	0,79	0,38	1,00	0,69	0,67	0,88	0,77
BUENOS AIRES	0,68	0,96	0,92	0,35	0,74	0,66	0,62	0,90	0,80	0,48	0,69	0,29	0,84	0,57	0,67	0,63	0,65
CATAMARCA	0,24	0,83	0,94	0,34	0,70	0,53	0,47	0,77	0,78	0,00	0,51	0,34	1,00	0,67	0,48	0,83	0,65
CHACO	0,70	0,90	0,89	0,23	0,67	0,74	0,79	0,88	0,85	0,48	0,75	0,55	0,81	0,68	0,61	0,80	0,70
CHUBUT	0,75	0,98	0,88	0,15	0,67	0,67	0,62	0,94	0,91	0,87	0,80	0,50	0,69	0,59	0,43	0,88	0,65
CÓRDOBA	0,65	0,89	0,80	0,35	0,68	0,73	0,70	0,90	0,56	0,84	0,75	0,35	1,00	0,68	0,69	0,79	0,74
CORRIENTES	0,17	0,92	0,86	0,19	0,66	0,52	0,49	0,65	0,93	0,37	0,59	0,58	0,75	0,66	0,38	0,73	0,55
ENTRE RÍOS	0,70	0,85	0,80	0,35	0,67	0,49	0,49	0,85	0,69	0,37	0,58	0,27	1,00	0,63	0,52	0,83	0,67
FORMOSA	0,10	0,73	0,74	0,17	0,55	0,50	0,41	0,81	0,52	0,72	0,59	0,36	0,88	0,62	0,53	0,49	0,51
JUJUY	0,65	0,79	0,59	0,26	0,55	0,52	0,48	0,69	0,61	0,89	0,64	0,44	0,78	0,61	0,36	0,59	0,47
LA PAMPA	0,08	0,87	0,78	0,20	0,62	0,66	0,75	1,00	0,76	0,00	0,64	0,38	0,75	0,56	0,62	0,59	0,60
LA RIOJA	0,27	0,87	0,86	0,18	0,64	0,52	0,61	0,63	0,82	0,37	0,59	0,59	0,72	0,65	0,34	0,79	0,57
MENDOZA	0,13	0,93	0,79	0,33	0,68	0,57	0,49	0,81	0,76	0,00	0,53	0,56	0,88	0,72	0,51	0,79	0,65
NEUQUÉN	0,39	0,85	0,78	0,27	0,63	0,49	0,47	0,69	0,84	0,37	0,57	0,43	0,81	0,62	0,47	0,63	0,55
RÍO NEGRO	0,85	0,88	0,91	0,53	0,77	0,60	0,57	0,75	0,87	0,89	0,74	0,52	0,88	0,70	0,59	0,75	0,67
SALTA	0,38	0,82	0,78	0,45	0,68	0,69	0,72	0,96	0,93	0,00	0,66	0,47	0,88	0,67	0,64	0,80	0,72
SAN LUIS	0,10	0,89	0,84	0,37	0,70	0,47	0,47	0,77	0,48	0,77	0,59	0,41	0,66	0,53	0,27	0,82	0,54
SANTA CRUZ	0,00	0,88	0,76	0,16	0,60	0,62	0,58	0,67	0,58	0,00	0,49	0,19	0,75	0,47	0,52	0,83	0,67
SANTA FE	0,10	0,98	0,95	0,33	0,75	0,49	0,59	0,90	0,93	0,96	0,77	0,74	1,00	0,87	0,53	0,88	0,70
S DEL ESTERO	0,65	0,81	0,79	0,63	0,74	0,73	0,60	0,85	0,83	0,85	0,77	0,63	0,72	0,67	0,62	0,67	0,64
T DEL FUEGO	0,95	0,96	0,95	0,31	0,74	0,67	0,53	0,85	0,96	0,44	0,69	0,55	1,00	0,77	0,32	0,67	0,50
TUCUMÁN	0,05	0,87	0,81	0,30	0,66	0,41	0,51	0,58	0,86	0,87	0,65	0,52	0,38	0,45	0,48	0,50	0,49
Promedio	0,43	0,88	0,83	0,33	0,68	0,59	0,57	0,80	0,78	0,52	0,65	0,46	0,83	0,64	0,51	0,73	0,62
Mediana	0,39	0,88	0,82	0,32	0,68	0,58	0,57	0,81	0,82	0,48	0,64	0,46	0,83	0,66	0,52	0,79	0,65
Moda	0,65	0,92	0,78	0,35	0,68	0,67	0,47	0,77	0,93	0,00	0,59	0,38	1,00	0,67	0,67	0,88	0,65
Desviación St	0,32	0,06	0,08	0,15	0,07	0,10	0,10	0,11	0,15	0,35	0,09	0,13	0,15	0,09	0,12	0,12	0,09

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

## 2.1. El acceso a la información pública en las provincias argentinas

La categoría “acceso a la información pública” fue diseñada para relevar la existencia y el funcionamiento de normas y mecanismos que garantizan el acceso de los ciudadanos a la información pública en el nivel provincial. La incorporación de esta categoría de análisis se basa en el supuesto de que la ciudadanía puede exigir mejores políticas públicas cuando cuenta con información relevante para evaluar las decisiones y acciones de gobierno. En los sistemas políticos donde estos mecanismos son eficaces la accountability social, es decir, aquella que se ejerce por fuera de los períodos electorales y de manera constante y sectorizada, fortalece el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, contribuye con la mejor formulación de políticas. Los indicadores incluidos en esta categoría fueron diseñados para capturar si la legislación provincial reconoce el derecho de toda persona a acceder a la información pública y si fija un mecanismo claro para la realización de los pedidos. Los indicadores “en la práctica” fueron pensados para estimar en qué medida este derecho es efectivo. Esta categoría también incluye indicadores de producto/proceso que apuntan a determinar cuánto tiempo y dinero puede demandar a un individuo tramitar con éxito un pedido de acceso a la información.

**Gráfico 3. Acceso a la información pública por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippe.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippe.org/buengobiernosubnacional).

Los resultados por provincia muestran que el acceso a la información pública es todavía un desafío en la mayoría de los casos, aún cuando en la mitad de los distritos existe legislación que lo reconoce (ver Gráfico 3). De acuerdo con la evidencia obtenida, 11 de los 22 casos relevados

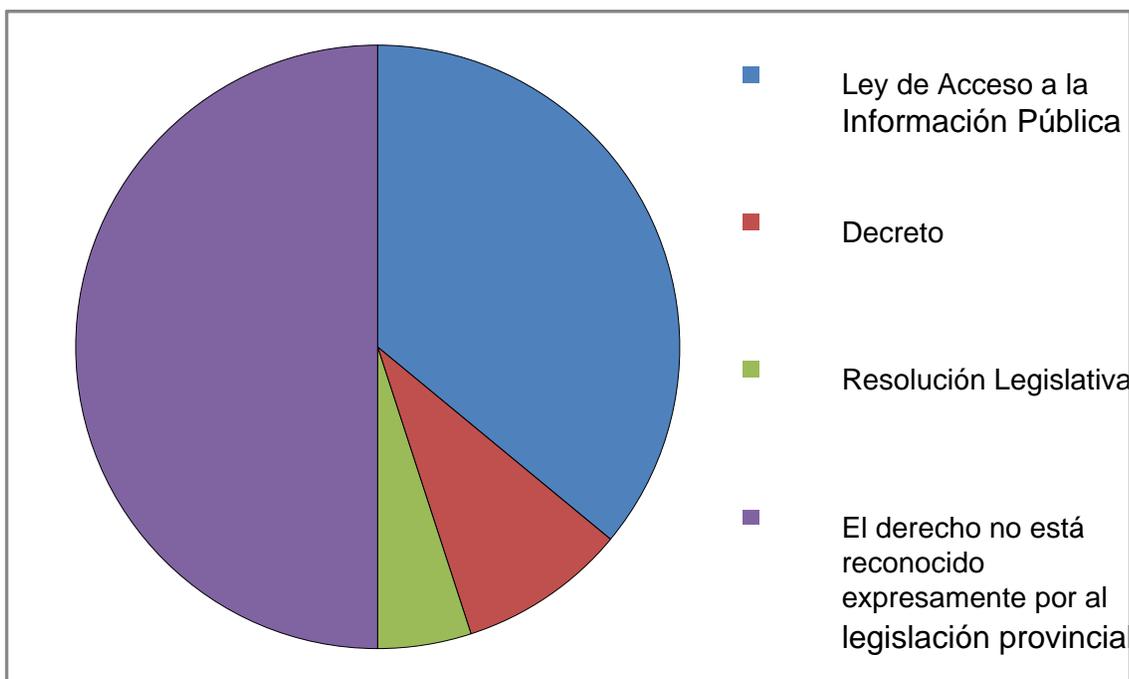
cuentan con alguna norma que reconoce el derecho de acceso a la información pública. De esas 11 provincias, sólo 8 cuentan con una ley provincial de acceso a la información pública: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>9</sup> (en adelante CABA), y las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Jujuy, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. En la provincia de Buenos Aires la ley establece que la solicitud debe ser fundada y, en el caso de Santiago del Estero, deben consignarse los motivos del pedido, dos aspectos que vulneran los estándares internacionales en la materia figurados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes contra Chile”. En el resto de los casos se trata de decretos que se aplican sólo al ámbito del Poder Ejecutivo (Entre Ríos, Salta)<sup>10</sup> o disposiciones que comprenden sólo al ámbito del Poder Legislativo provincial (Chaco). Las provincias de Mendoza y Formosa tienen leyes que establecen el carácter público de la información fiscal y reconocen el libre acceso a ella. En Mendoza, además se detectó que, si bien la legislación provincial no reconoce expresamente el derecho, en general las solicitudes de acceso son respondidas positivamente. La Pampa, por su parte, constituye un caso sui generis dado que una ley provincial reconoce sólo a los periodistas el derecho de acceder a las fuentes de información pública, contrariando así el sujeto universal al que protege expresamente la Constitución Nacional desde la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos en 1994.

---

<sup>9</sup> Si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia, en adelante cuando se haga referencia genéricamente al conjunto de los casos relevados como “provincias” se estará incluyendo también a la CABA.

<sup>10</sup> En Santa Fe el Decreto 692/09 que regula el mecanismo de acceso a la información pública fue emitido a fines de abril, por lo que quedó excluido del trabajo de campo realizado para este proyecto entre octubre de 2008 y marzo de 2009. Lo mismo ocurrió con la Ley de Acceso a la Información Pública sancionada por la Legislatura de Chaco en noviembre de 2009.

**Gráfico 4. El acceso a la información pública en la legislación provincial, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En cuanto a la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información pública en la práctica, se destaca el desempeño de la provincia de Tierra del Fuego con una evaluación muy positiva. También muestran buenos resultados la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Río Negro. El resto de las provincias relevadas exhibe pobres resultados. El **Gráfico 5** muestra la “brecha de implementación” en el derecho de acceso a la información pública.

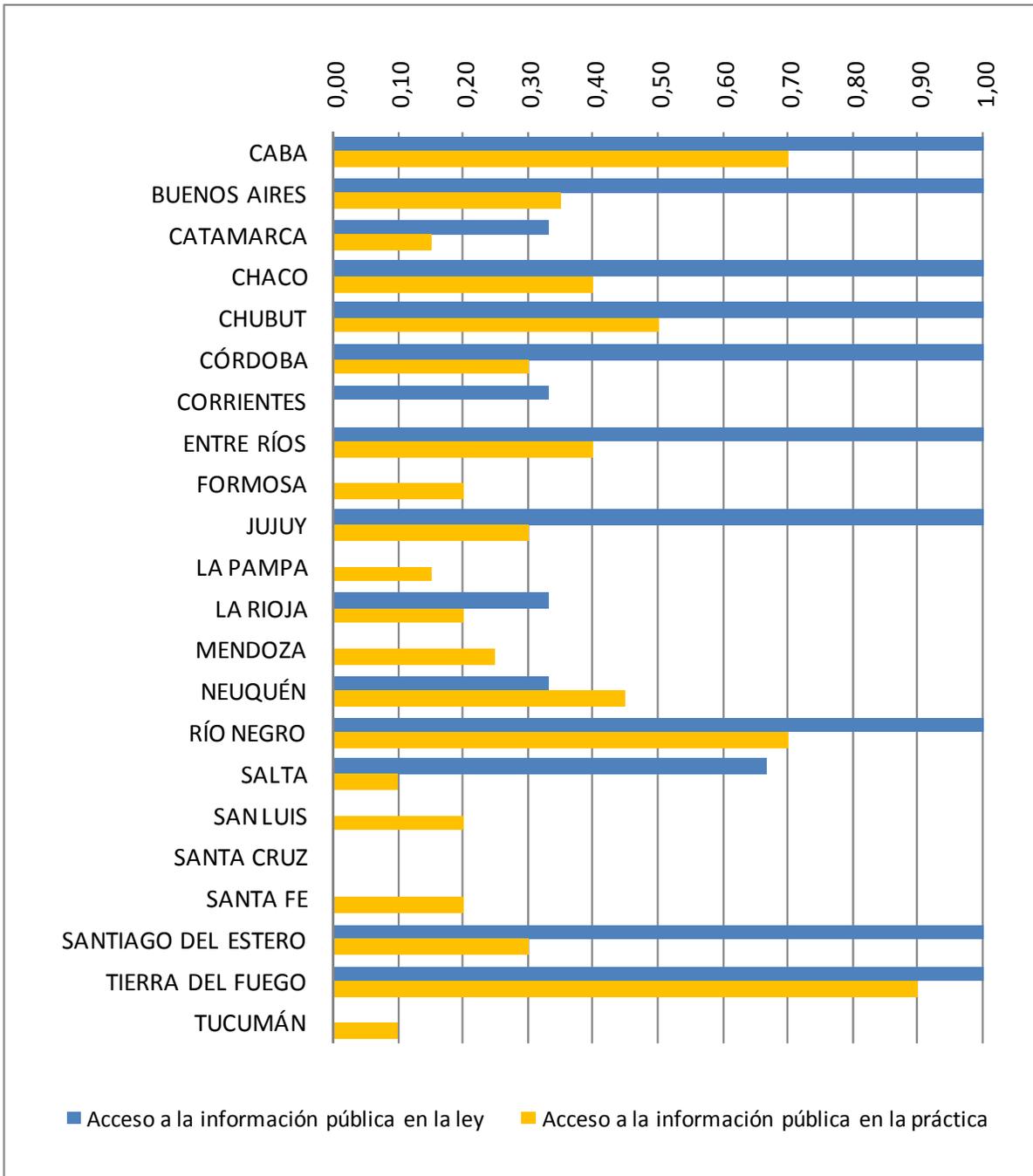
En lo que hace a la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información pública en aquellas provincias en las que la legislación lo reconoce, las principales dificultades identificadas son:

- Se experimentan demoras excesivas para obtener respuesta, sobre todo si se trata de “información políticamente sensible” (63,6%).
- Las solicitudes no son formalmente rechazadas sino que no se obtiene respuesta, lo que supone que el Estado elige el silencio para negar información (27,2%).

Además, se pudo detectar que en el 54,4% (6 casos sobre 11) de las provincias bajo análisis, el ejercicio efectivo del derecho se ve entorpecido debido a que los empleados y funcionarios públicos no conocen la legislación o hacen interpretaciones erradas o forzadas de las excepciones contempladas por la normativa.

Entre las provincias donde el derecho no está reconocido expresamente por la legislación, en el 72% de los casos (8 sobre 11) la respuesta más habitual ante un pedido de acceso es el silencio por parte de la autoridad requerida.

**Gráfico 5. Brecha de implementación en el acceso a la información pública por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippecc.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippecc.org/buengobiernosubnacional).

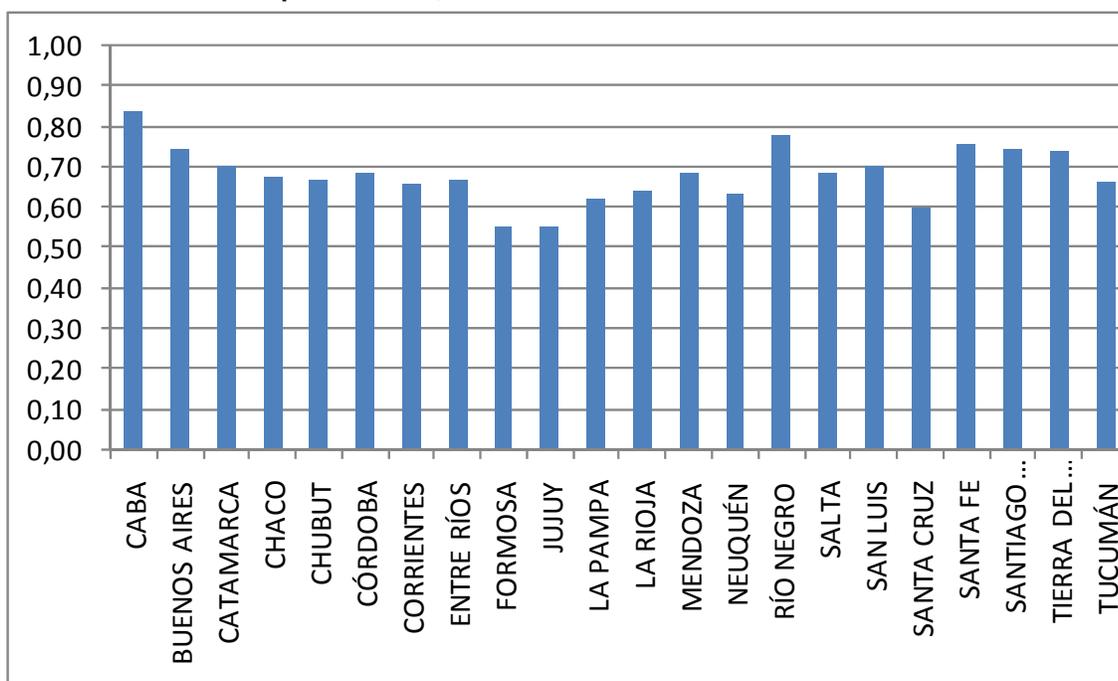
## 2.2. Elecciones provinciales

Los indicadores sobre “elecciones provinciales” abarcan tres temas: derechos políticos, calidad del proceso electoral, y financiamiento de los partidos políticos. Estos indicadores refieren

al reconocimiento y la efectiva vigencia del derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, dado que la categoría busca dar cuenta del funcionamiento de los elementos básicos de la participación democrática en los sistemas representativos. Su inclusión se basa en la idea de que sólo en los sistemas donde está garantizado el libre ejercicio de los derechos políticos los ciudadanos pueden premiar con su voto la buena gestión de la cosa pública. Los indicadores del grupo “voto y participación” apuntan a determinar si existen vacíos/defectos legales, mecanismos o prácticas que impidan el libre ejercicio de los derechos políticos y la libre competencia política. En este grupo se agregó un indicador destinado a detectar la existencia de mecanismos clientelares para la inducción del voto. Los indicadores sobre la calidad del “proceso electoral” intentan determinar si en la provincia existe un marco legal y capacidades institucionales que garanticen el desarrollo y la integridad del proceso electoral. Los indicadores referidos al “financiamiento de los partidos políticos” pretenden determinar si la legislación provincial contempla el financiamiento público, y si éste funciona de forma transparente, si el financiamiento privado está regulado, y si los partidos políticos que actúan en el nivel provincial están sujetos a un régimen de control patrimonial efectivo.

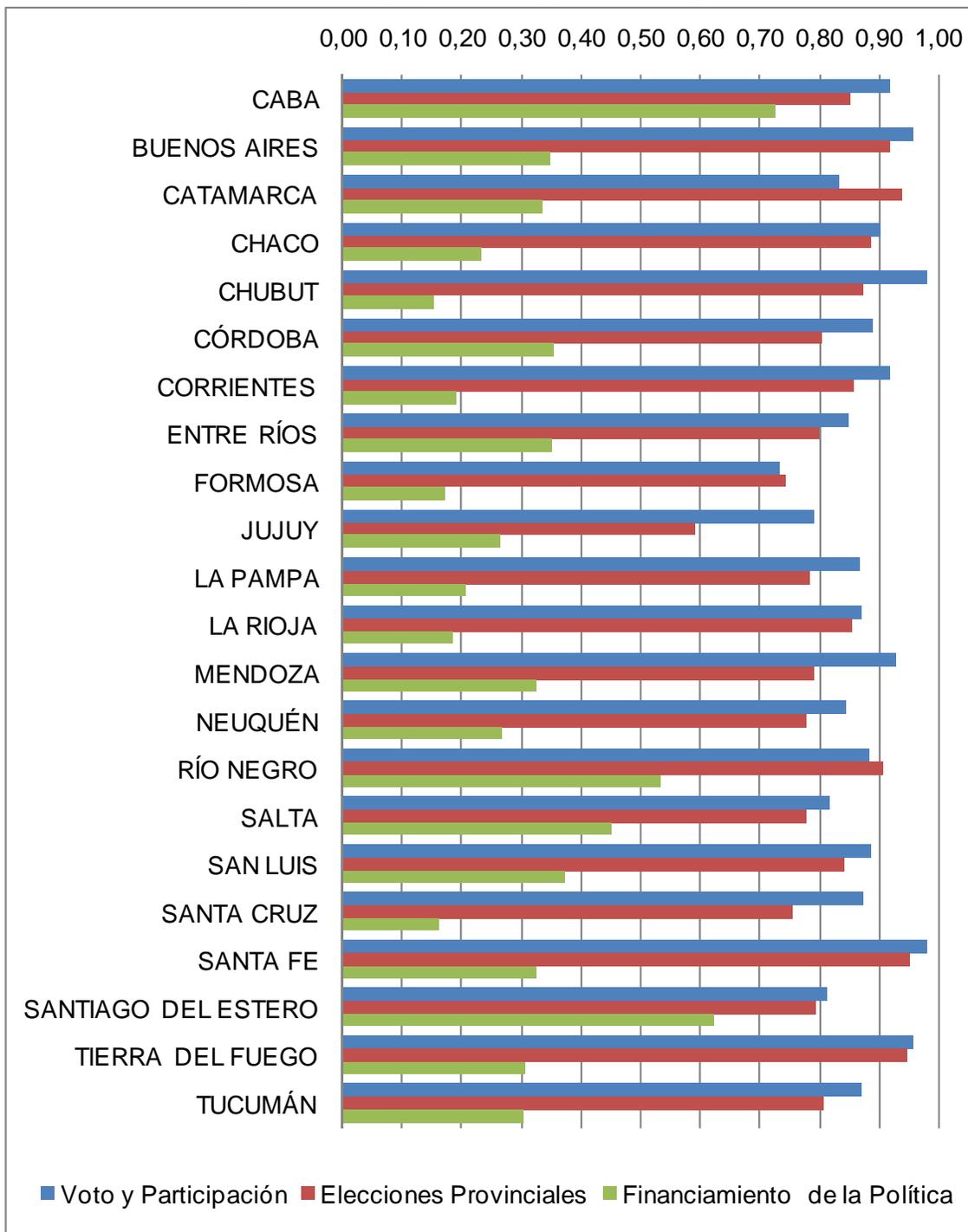
**“Elecciones provinciales” es la categoría en la que la mayoría de las provincias exhiben su mejor performance.** No obstante, es interesante observar que, tal como queda evidenciado en el **Gráfico 6**, en esta categoría conviven las principales fortalezas y uno de los principales desafíos comunes a todas las provincias.

**Gráfico 6. Elecciones provinciales, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

**Gráfico 7. Elecciones provinciales por provincia y por sub-categoría, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippecc.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippecc.org/buengobiernosubnacional).

## Voto y participación

En forma uniforme, la legislación de todas las provincias relevadas establece la obligatoriedad del sufragio en el nivel provincial y reconoce el derecho a formar partidos políticos y postularse para cargos electivos.

Los indicadores en la práctica reflejan que estos derechos están garantizados en todos los casos relevados, aunque también aparecen algunos desafíos puntuales. En todas las provincias y la CABA la percepción es que los mecanismos clientelares destinados a captar votos interfieren, en alguna medida, con el carácter individual del sufragio aunque, en general, en forma marginal y sin llegar a poner en tela de juicio la validez de los comicios. En las provincias de Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y La Rioja el fenómeno parece tener una incidencia mayor.

Asimismo, en el 63,5% de los casos relevados (14 sobre 22) los informantes clave señalaron que en la práctica existen algunos obstáculos para la plena vigencia del igual derecho a postularse para cargos públicos electivos. Las principales barreras identificadas en este sentido fueron los costos de llevar adelante una campaña electoral en el nivel provincial (7<sup>11</sup> casos sobre 14) y la forma en la que se designa a los candidatos al interior de los partidos (3<sup>12</sup> casos sobre 14). En siete (Catamarca, Córdoba, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero) casos los informantes indicaron que ambos factores concurren interfiriendo con la posibilidad efectiva de postularse a cargos públicos.

**Como puede observarse en el Gráfico 8, sólo en 9 de las 22 provincias relevadas los partidos de oposición tienen una representación tal en la Legislatura provincial que les permite influir en la agenda legislativa, aprobando legislación o consiguiendo el tratamiento de cuestiones relevantes en términos de políticas.** En este grupo encontramos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Mendoza, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego. En el resto de las provincias la representación de los partidos de oposición en el Poder Legislativo provincial es tan acotada que su influencia es muy limitada y, en algunos casos (Entre Ríos, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán), casi simbólica. Este dato es importante porque **cuando los partidos de oposición tienen en la Legislatura una presencia apenas marginal quedan desvirtuados muchos de los dispositivos destinados a garantizar el equilibrio y los controles entre los poderes del Estado, que constituyen la esencia de la organización republicana.**

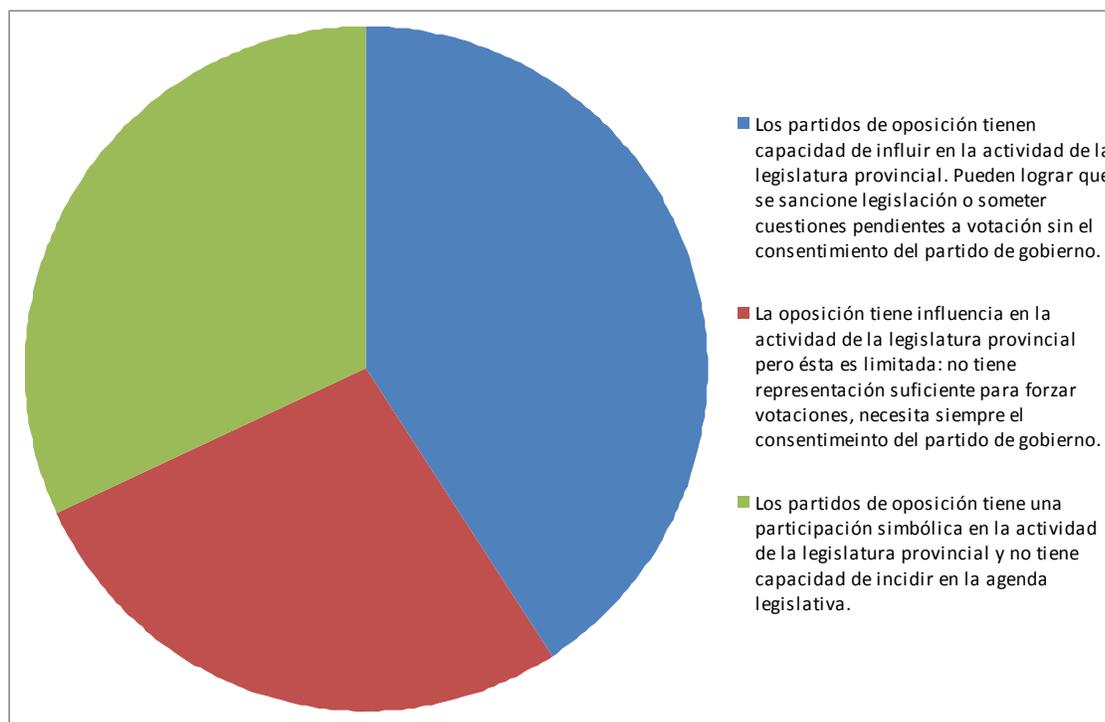
Hacia fines de 2009 se relevaron dos indicadores adicionales que se vinculan conceptualmente con la sub-categoría “voto y participación”. El primero de estos indicadores captura si existe en el nivel provincial legislación que, a través del establecimiento de un cupo femenino en las listas de candidatos a cargos electivos, promueva la igualdad de oportunidades para las mujeres en la política. El segundo indicador evalúa la efectividad del cupo establecido por la ley y la participación de las mujeres en la Legislatura provincial. Estos indicadores fueron incluidos como *proxies* de la medida en que las mujeres tienen en las provincias iguales oportunidades de participar activamente en política y acceder a posiciones de poder. Este grupo de indicadores no fue utilizado para calcular los puntajes de la categoría “Elecciones provinciales”, pero pueden consultarse en el Anexo.

---

<sup>11</sup> Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Neuquén, San Luis y Tucumán.

<sup>12</sup> CABA, Chaco, Mendoza y Santa Fe.

**Gráfico 8. Las provincias según la representación de los partidos de oposición en la Legislatura provincial, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

### **Elecciones provinciales**

Los indicadores *de jure* incluidos en este grupo permitieron determinar que, en general, el marco legal que define las características y competencias de la agencia encargada de garantizar el correcto desarrollo y la integridad de los procesos electorales (Tribunal Electoral) es adecuado. En la práctica, en la mayoría de las provincias relevadas los informantes clave señalan que los tribunales electorales son, en alguna medida, permeables a las presiones del poder político (en el 81,8% de las provincias relevadas)<sup>13</sup>.

### **Financiamiento de los partidos políticos**

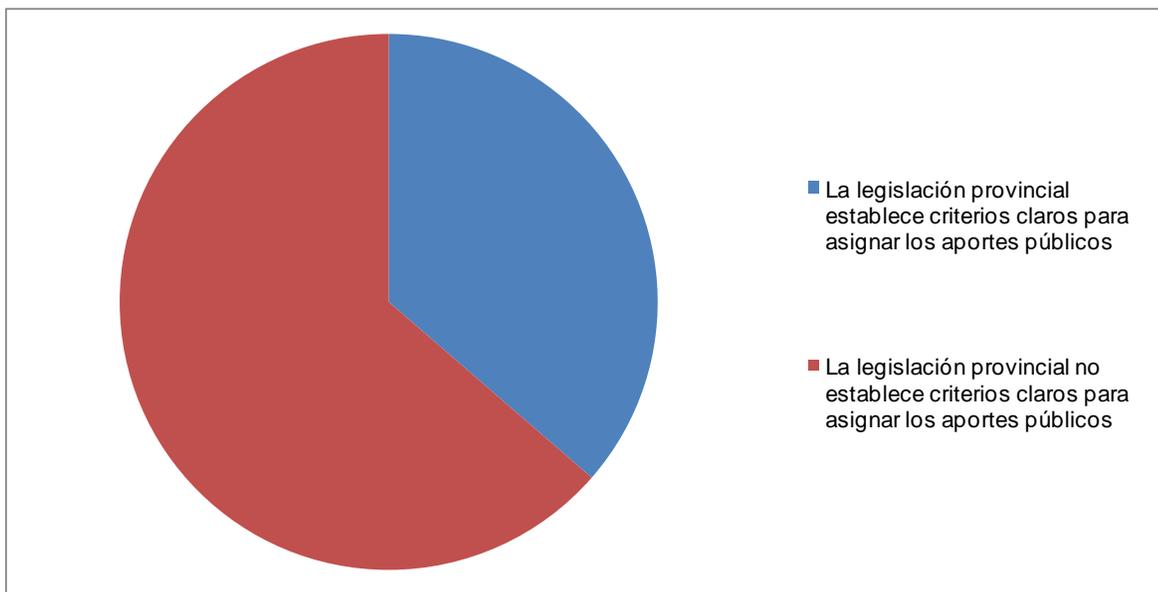
La regulación y el efectivo control sobre el financiamiento de los partidos políticos constituyen uno de los principales desafíos comunes a todas las provincias argentinas. La evidencia recolectada muestra que el financiamiento público en muchos casos no funciona a partir de mecanismos transparentes, que la regulación de los aportes privados es insuficiente y los mecanismos de control, laxos.

---

<sup>13</sup> Los informantes clave señalaron la presencia de este tipo de falencias (aunque en grados diversos) en los siguientes casos: CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán

En lo que hace al financiamiento público de los partidos políticos se pudo constatar que en 19 de los 22 casos relevados (86%) la legislación compromete al Estado provincial con el sostenimiento de los partidos que actúan en el nivel provincial y municipal. En los dos casos restantes (Chubut y Tucumán) la ley no prevé expresamente el financiamiento público, aunque tampoco lo prohíbe. Sin embargo, sólo en 8 distritos (CABA, Chaco, Córdoba, Jujuy, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego que representan el 36% de los casos que prevén el financiamiento público) la legislación vigente establece un criterio claro para la asignación de los recursos del Fondo Partidario Permanente que, en general, está a disposición del Ministerio de Gobierno.

**Gráfico 9. Mecanismos del financiamiento público de los partidos políticos en la legislación provincial, 2009**

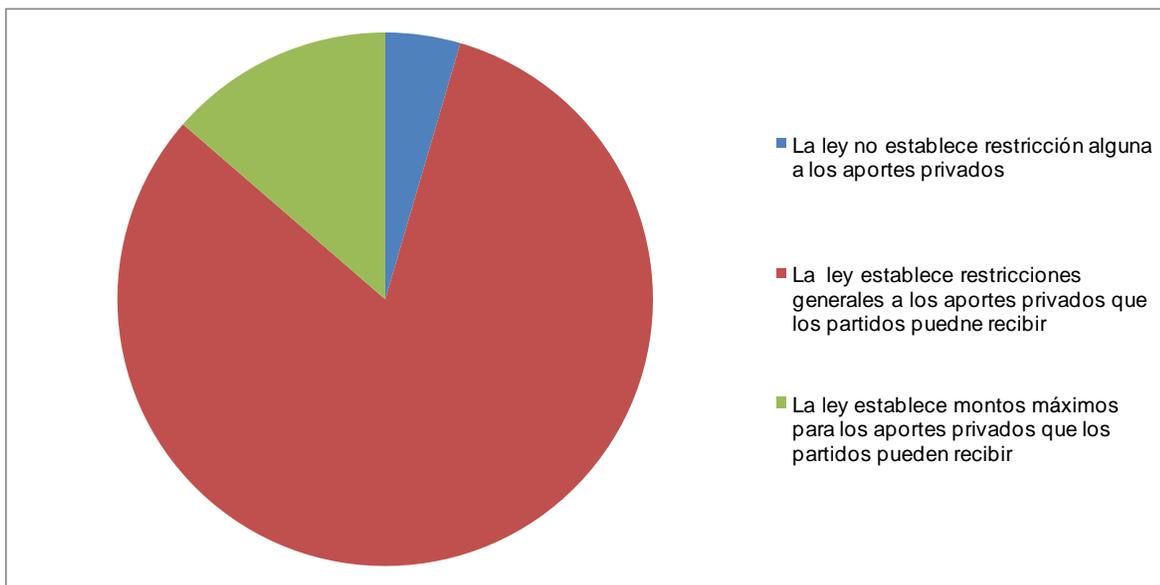


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En cuanto a los aportes de origen privado, en 20 de las 21 provincias relevadas (todas a excepción del Chaco) y en la CABA (95,4% de los casos) las normas vigentes establecen restricciones generales a los aportes que los individuos y las empresas pueden hacer a los partidos políticos. En general se prohíbe recibir aportes anónimos; de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar; de países, gobiernos, entidades o empresas extranjeras u organizaciones internacionales; de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; y de personas que se encuentren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando les sean impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.

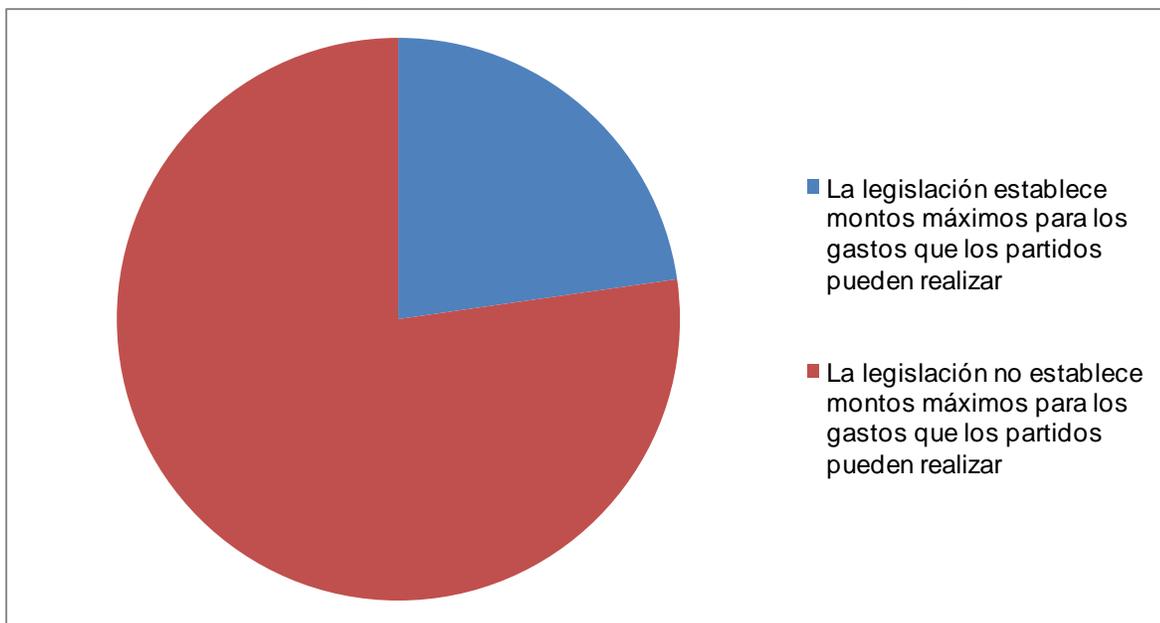
Sin embargo, sólo en la CABA, Córdoba y Santiago del Estero (13% de los casos relevados) la ley fija montos máximos a los aportes privados. Algo similar ocurre con los gastos que los partidos pueden realizar: sólo la CABA, Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero (22% de los casos) fijan por ley montos máximos.

**Gráfico 10. Límites al financiamiento privado de los partidos políticos en la legislación provincial, 2009.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional) .

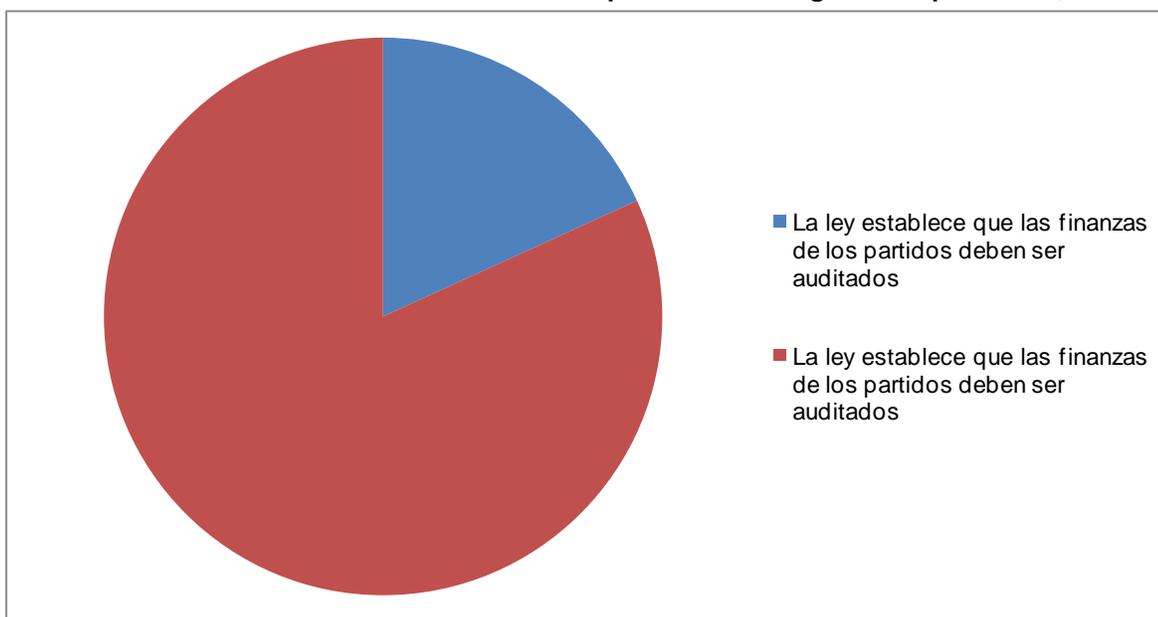
**Gráfico 11. Límites para los gastos que los partidos pueden realizar en la legislación provincial, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional) .

En 20 de las 21 provincias relevadas y en la CABA (95,5% de los casos) la ley establece algún tipo de régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos políticos. En general se establece que los partidos deben llevar un detalle de sus ingresos y egresos de fondos o especies (indicando fecha y nombres y domicilios de las personas que los aportaron o recibieron) y presentar ante la autoridad de aplicación el estado anual de su patrimonio al finalizar cada ejercicio y después de cada elección. En la mayor parte de los casos, las cuentas y documentos aludidos deben quedar a disposición de los interesados para que los revisen y puedan hacer impugnaciones. En el caso de que se formulen observaciones la autoridad de aplicación debe decidir si corresponde aplicar sanciones, pero sólo los regímenes vigentes en la CABA, Córdoba, Mendoza y Santiago del Estero (18% de los casos estudiados) requieren que la información que presentan los partidos sea auditada. En ninguna de las provincias relevadas la legislación establece la auditoría de la publicidad electoral emitida por lo medios audiovisuales como mecanismo para detectar gastos no declarados.

**Gráfico 12. El control sobre las finanzas de los partidos en la legislación provincial, 2009**

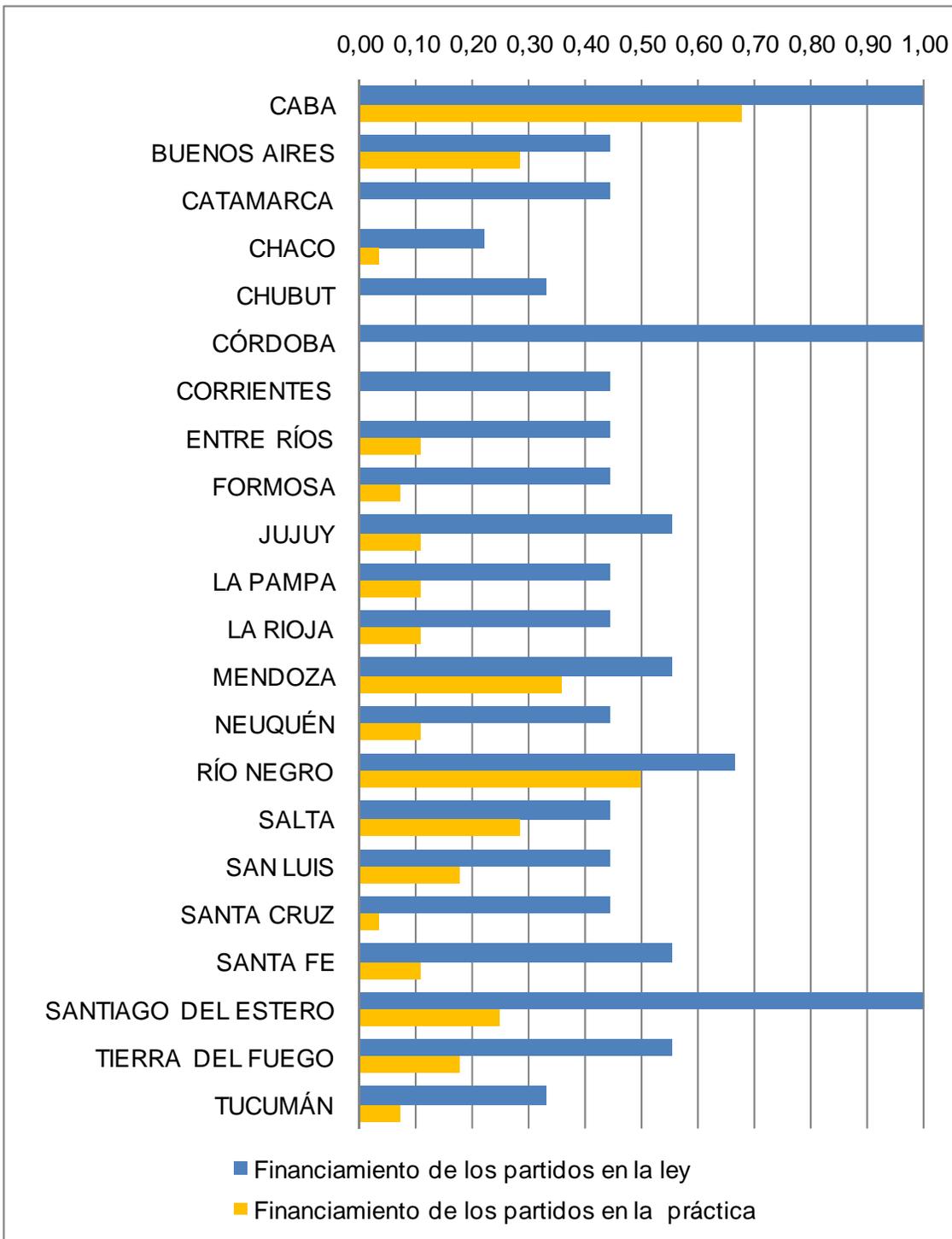


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En todas las provincias relevadas los partidos sólo deben presentar la información contable después de ocurrido el acto electoral, por lo que los ciudadanos a la hora de votar no tienen forma de saber quién cumplió con la presentación ni dónde consultar qué aportes recibió cada partido.

En definitiva, sólo en la CABA, Córdoba y Santiago del Estero la regulación sobre el financiamiento y el control patrimonial al que están sujetos los partidos que actúan en el nivel provincial es relativamente completa. Sin embargo, hasta el momento, sólo en la CABA se aplica la ley vigente, aunque con limitaciones. El **Gráfico 13** muestra la brecha de implementación para la sub-categoría “financiamiento de la política”. Además, en todos los casos el control patrimonial sobre los partidos es de carácter ex post.

**Gráfico 13. Brecha de implementación en el régimen de financiamiento de los partidos por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippeec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippeec.org/buengobiernosubnacional).

## 2.3. Rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial

Los indicadores incluidos en esta categoría tuvieron como objetivo generar información sobre la medida en que los poderes del Estado provincial gozan de independencia efectiva y están sujetos a mecanismos de control. En esta línea, se examinó el diseño y funcionamiento de los dispositivos fundamentales del sistema de pesos y contrapesos; el alcance de las inmunidades que tienen los funcionarios electos y los jueces; y la existencia y funcionamiento de regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses para los funcionarios de cada uno de los tres poderes del Estado provincial. Además, se incluyeron dos grupos de indicadores destinados a detectar la existencia y evaluar el efectivo funcionamiento de dos agencias clave: el organismo de control externo del sector público provincial (típicamente un tribunal de cuentas o una auditoría general) y el ombudsman o defensor del pueblo de la provincia. En ambos casos, las variables de análisis se concentraron en el relevamiento de las capacidades técnicas y administrativas (autonomía funcional, recursos presupuestarios, calificación del personal, etc.) de estos organismos para cumplir satisfactoriamente con sus funciones. También se incluyeron indicadores de producto destinados a evaluar la calidad y publicidad de la información producida por estas agencias.

El supuesto que justifica la incorporación de esta categoría es que el correcto funcionamiento de la división y control recíproco entre los poderes del Estado, y de los organismos de control externo acota los márgenes de discrecionalidad, garantiza que las decisiones y acciones de los poderes estatales se ajusten a derecho e impide los abusos de poder.

### Conflicto de intereses

**La regulación sobre conflicto de intereses es uno de los puntos débiles entre los mecanismos analizados en esta categoría. La evidencia demuestra que en la mayoría de las provincias el marco regulatorio presenta importantes vacíos, que la legislación vigente no prevé mecanismos de control del cumplimiento y que, por lo tanto, en la práctica éste depende en gran medida de la buena voluntad y la integridad de los funcionarios.** Por ejemplo, en todas las provincias relevadas los funcionarios del Poder Ejecutivo y los legisladores deben presentar declaraciones juradas (DDJJ), pero en ningún caso la ley exige que éstas sean auditadas.

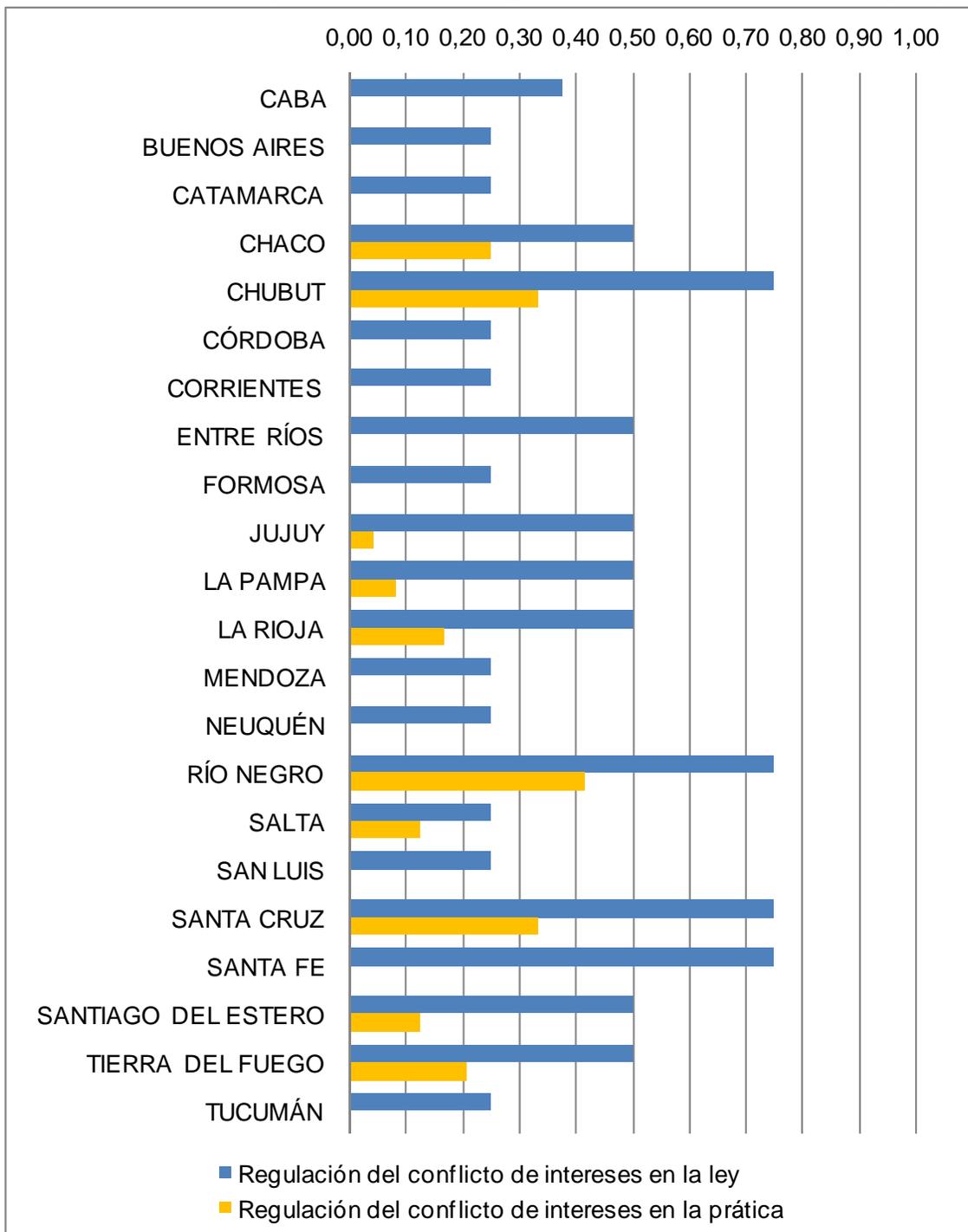
En la CABA, Catamarca, Chubut, Corrientes, Formosa, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe y Tucumán (10 casos sobre 22) no hay regulación sobre obsequios y cortesías que obligue a los funcionarios del Poder Ejecutivo ni a los legisladores.

Sólo en 4 provincias (Chubut, Río Negro, Santa Fe y Santa Cruz) la ley establece un período de carencia durante el cual quienes ocuparon cargos electivos no pueden emplearse en el sector privado en temas relacionados con la función pública que cumplían.

En general, donde el conflicto de intereses está regulado (Chubut, Río Negro, Santa Fe y Santa Cruz) la legislación no prevé mecanismos para el control ni agencia alguna encargada de monitorear el cumplimiento de las normas que regulan el conflicto de interés.

El **Gráfico 14** muestra la evaluación del marco legal y su aplicación efectiva en cada una de las 22 provincias relevadas.

**Gráfico 14. Brecha de implementación en la regulación del conflicto de intereses por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

## **La cultura de rendir cuentas**

La investigación ha generado además algunos datos que indican que en el nivel provincial de gobierno la “cultura de la rendir y pedir cuentas” es débil. En este sentido se ha detectado, por ejemplo, que en la mayoría (86,4%) de los casos relevados no es habitual que el gobernador y su gabinete se presenten en ruedas de prensa, concurren a la Legislatura para fundamentar sus decisiones de política o respondan los pedidos de informe presentados por los legisladores. Tampoco son habituales las interpelaciones.

Asimismo, el estudio revela que, en general, las funciones oficiales del gobierno no suelen mantenerse totalmente separadas y distintas de las funciones del partido de gobierno. Este fenómeno se registra en la inmensa mayoría de las provincias (95,5%) aunque con intensidad diversa, de acuerdo a lo reportado por los informantes clave consultados en cada uno de los casos relevados. Los fenómenos señalados por las fuentes se repiten en prácticamente todas las provincias: los funcionarios de gobierno son además autoridades del partido, la publicidad oficial se usa con fines proselitistas, en las designaciones de personal en la administración pública provincial incide la identidad y los vínculos partidarios, las estructuras partidarias se mantienen (en mayor o menor medida) mediante el empleo público.

## **Mecanismos de rendición de cuentas a los que está sujeto el Poder Judicial**

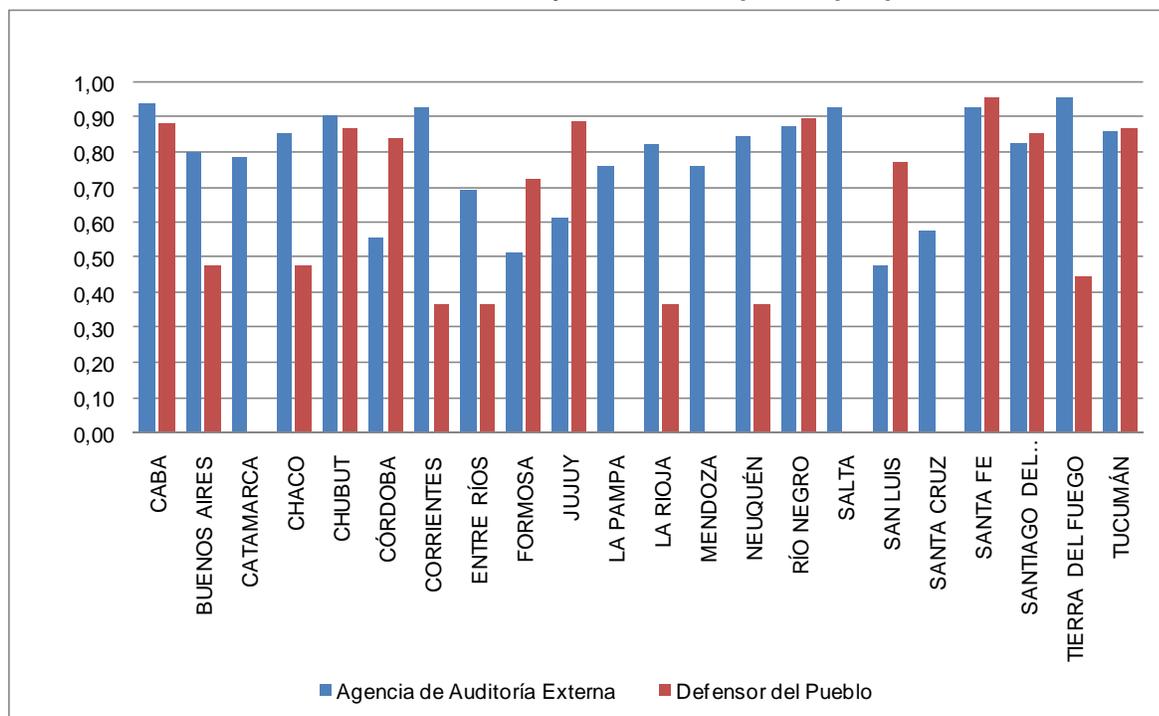
Como indicador de los mecanismos de rendición de cuentas a los que están sujetos los miembros del Poder Judicial se tomaron el diseño y efectivo funcionamiento del mecanismo de selección de los jueces de la provincia y las características de los mecanismos disciplinarios a los que éstos están sujetos. En todos los casos relevados la ley establece un mecanismo transparente para la elección de los jueces provinciales, que requiere confirmación por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, en 10 de los 22 distritos (45% casos relevados) los informantes clave sostienen que en la práctica el mecanismo de designación de magistrados es permeable a influencias políticas.

Además, en todas las provincias existe algún mecanismo disciplinario al que están sujetos los magistrados, el que también es resguardado por ley de eventuales interferencias políticas (jurados o tribunales de enjuiciamiento). En 12 de los casos relevados (54,5%) los especialistas consultados señalan que el mecanismo en cuestión es permeable a presiones políticas o no funciona en la práctica.

## **Las agencias de control externo**

El **Gráfico 15** muestra el puntaje agregado por provincia para las sub-categorías “Agencia de auditoría externa” y “Defensor del pueblo”. Como puede observarse, todas las provincias relevadas cuentan con una agencia orgánica y funcionalmente independiente del Poder Ejecutivo provincial destinada a ejercer el control legal, formal, documental y presupuestario del manejo de la hacienda pública de la provincia (típicamente tribunales de cuentas aunque en los casos de la CABA y de Salta se trata de una auditoría general). En ningún caso, sin embargo, la ley asigna a estas agencias el control de la eficacia, la eficiencia o los resultados del sector público provincial.

**Gráfico 15. Institución de auditoría externa y defensor del pueblo por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En cuanto al funcionamiento de estos órganos en la práctica, en el **Gráfico 16** puede observarse que en 6 de los casos relevados (Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, San Luis y Santa Cruz) el desempeño fue evaluado como débil. En cada uno de estos distritos la escasa efectividad del Tribunal de Cuentas, de acuerdo a los especialistas consultados, se debe a que la institución no funciona en los hechos en forma independiente al Poder Ejecutivo. Esta falta de independencia generalmente es producto del mecanismo dispuesto por la ley para la designación de las autoridades de la institución que se combina con el predominio del partido de gobierno en la Legislatura, lo que da lugar a un resultado subóptimo. En Córdoba, por ejemplo, dos de las tres autoridades del Tribunal de Cuentas siempre responden a la mayoría legislativa constituida por el partido de gobierno. Esto se debe a que los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos mediante voto popular en las elecciones provinciales. Como los candidatos a integrarlo forman parte de las listas de los distintos partidos, y el voto cruzado o “corte de boleta” no es habitual, la composición del Tribunal de Cuentas reproduce la de la legislatura. Además, en Córdoba no hay elecciones de medio término ni antecedentes de gobierno dividido. Este defecto de diseño institucional hace que en la práctica el Tribunal de Cuentas no funcione como una agencia de control externo y torna improbable que la Legislatura le formule pedidos de investigación. En el caso de Entre Ríos, las designaciones son hechas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura sin que medie el procedimiento de concurso público establecido por la reforma constitucional, en un contexto en el que el partido de gobierno tiene una amplia mayoría propia en la Legislatura provincial. En Formosa, las autoridades del Tribunal son designadas por el Poder Legislativo (donde el partido de gobierno ocupa el 66% de las bancas) a propuesta del Ejecutivo. En

San Luis, el mecanismo dispuesto para la designación de las autoridades dispone que el Ejecutivo nombra a tres de los cinco miembros con acuerdo del Senado (donde la oposición no tiene representación) y los otros dos integrantes son nombrados uno por la mayoría legislativa (también oficialista) y uno por la primera minoría. En Jujuy y Santa Cruz se dan situaciones similares.

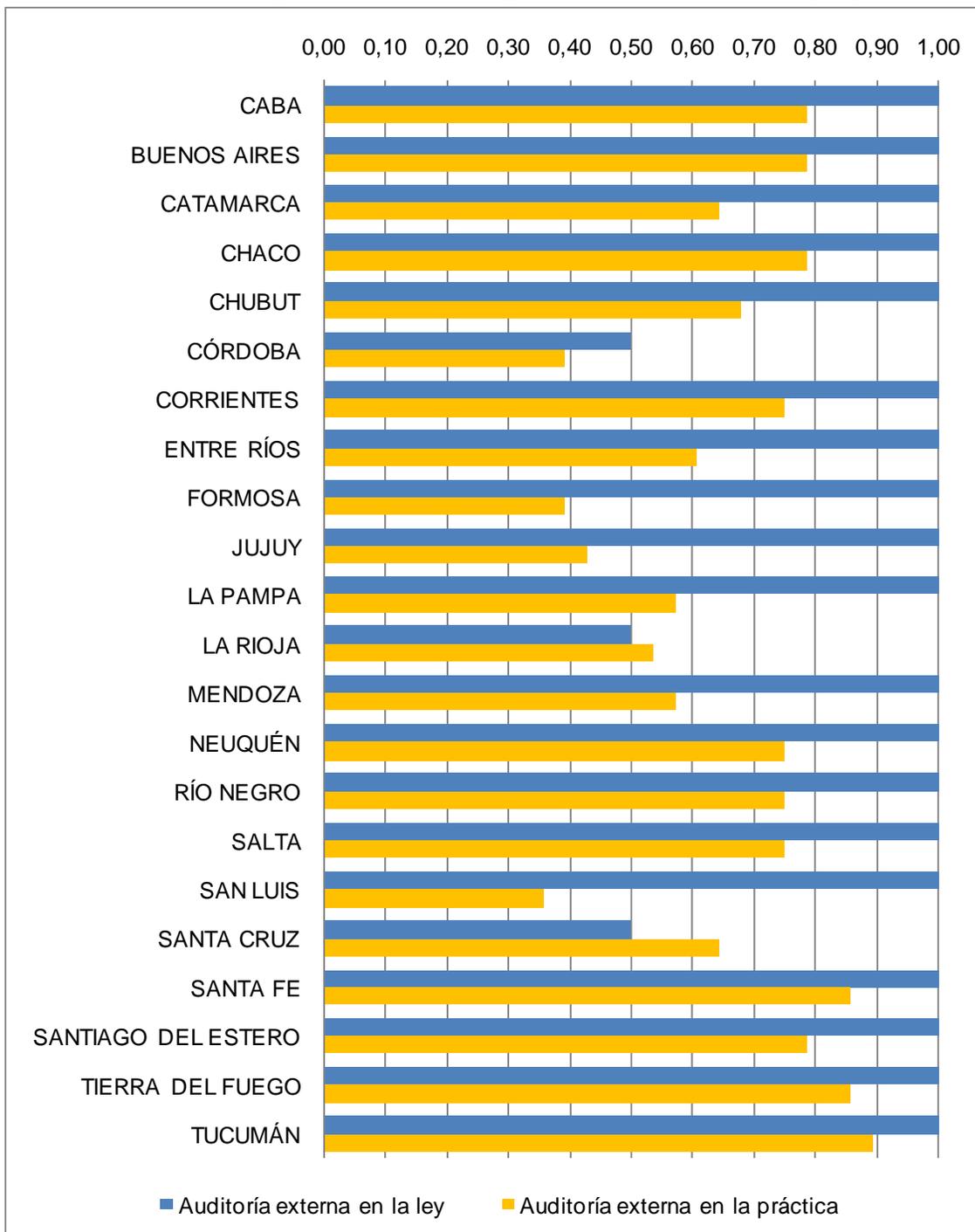
En general, esta debilidad puede detectarse también en provincias en las que la efectividad de la agencia de auditoría externa de la provincia ha obtenido una mejor evaluación. Este es el caso de las provincias de Chubut, Corrientes, Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán. En este grupo la preponderancia del partido de gobierno en el Poder Legislativo también es percibida como una limitación al efectivo funcionamiento de los tribunales de cuenta.

En la provincia de Buenos Aires, donde las autoridades del Tribunal de Cuentas son designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo se ha adoptado la práctica de que el Presidente designado pertenezca al principal partido de oposición. Si bien esta práctica no se ha formalizado incorporándola a la legislación, se ha logrado así durante la última década apuntalar la autonomía y el prestigio del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Es importante también mencionar el caso de Santa Fe, donde las autoridades del Tribunal de Cuentas son designadas por el Ejecutivo con acuerdo legislativo, y el reciente cambio de signo político del gobierno ha generado una reactivación del Tribunal cuyas autoridades fueron designadas por el gobierno anterior. El caso llama la atención sobre los beneficios de la alternancia para el buen funcionamiento de los controles propios del sistema republicano. Además, recientemente el gobierno provincial ha establecido el mecanismo de concurso público para la selección de las autoridades del Tribunal de Cuentas, medida que contribuye a fortalecer la independencia de la institución.

Por último, resulta interesante observar que en todos los distritos, aún en aquellos en los que la actuación de la agencia auditora externa ha sido evaluada positivamente, los especialistas consultados señalan que es poco habitual que los informes y resoluciones del Tribunal de Cuentas produzcan medidas correctivas.

**Gráfico 16. Brecha de implementación de la agencia de auditoría externa por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

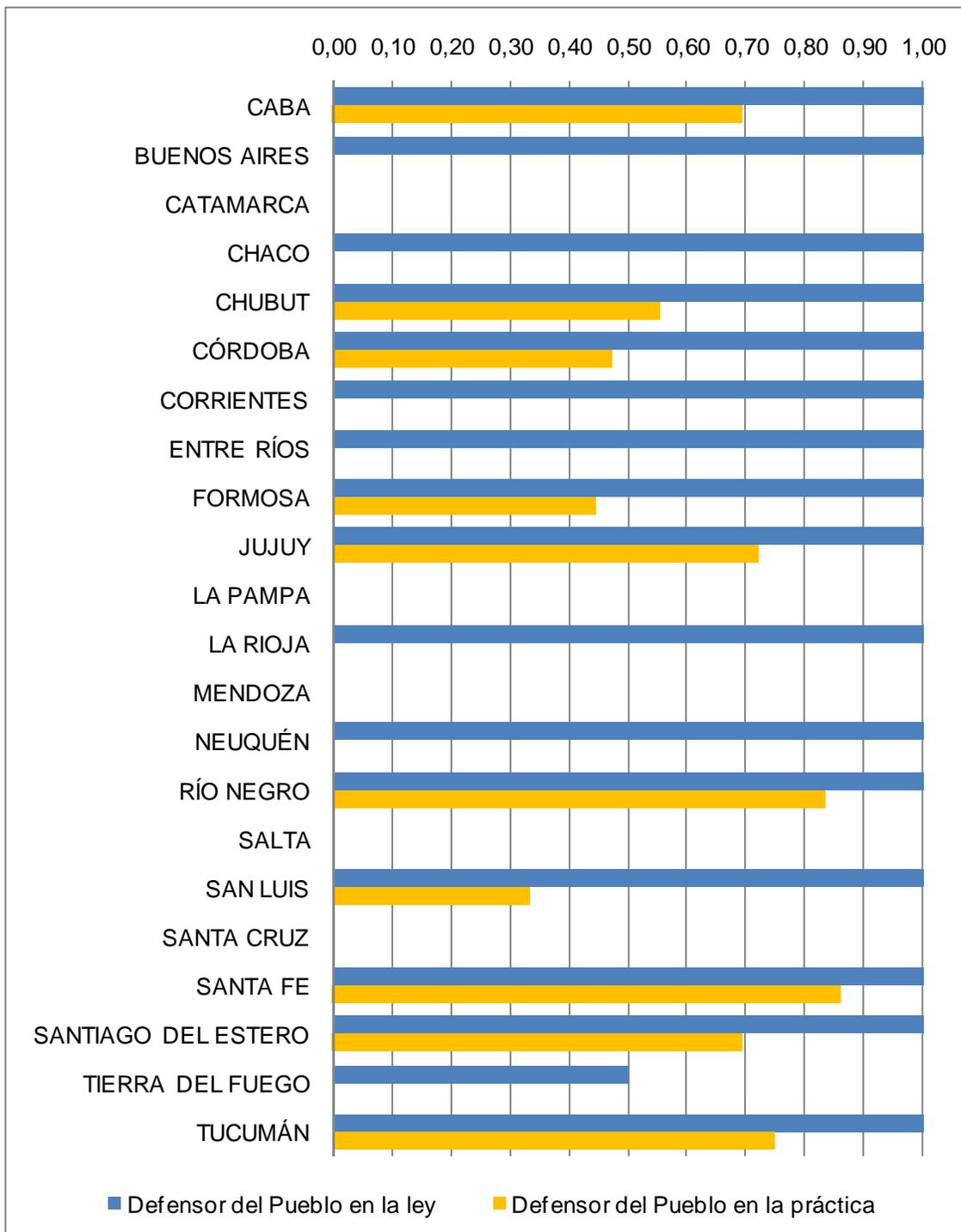
El Gráfico 17 muestra que en 18 de las 22 provincias relevadas la legislación crea el instituto del Defensor del Pueblo, pero en 9 de estos casos (Provincia de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego), al momento

**de realizarse el trabajo de campo, el Defensor todavía no había sido designado, por lo que la institución no funcionaba en los hechos. La figura del Defensor del Pueblo no está prevista en la legislación de las provincias de Catamarca, Mendoza, Salta y Santa Cruz.**

En el resto de los casos (CABA, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Río Negro, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán) la Defensoría está funcionando. Sin embargo, la evaluación de la efectividad de la institución en los distritos que integran este segundo grupo es heterogénea. En Chubut, Córdoba, Formosa y San Luis la actuación del Defensor del Pueblo ha sido evaluada como débil. En este grupo se observa que la labilidad de la agencia se debe a su permeabilidad frente a las presiones políticas y a la escasez de recursos presupuestarios y humanos. En Chubut, Córdoba y Formosa los informantes clave señalan que el trabajo de la Defensoría se ve limitado por presiones políticas, que no suelen encararse investigaciones que puedan resultar sensibles para el gobierno provincial, y que la institución no cuenta con las capacidades suficientes (tanto en términos de personal como de presupuesto) para responder en tiempo y forma a las denuncias que recibe. Además, también ocurre que la Defensoría suele afrontar importantes dificultades para acceder a la información que solicita del Estado provincial, especialmente cuando se trata de información políticamente sensible para las autoridades. En San Luis la Defensoría de la provincia no funciona desde que terminó el período del último Defensor del Pueblo dado que no se ha designado todavía uno nuevo. La decisión está en manos del partido de gobierno que tiene mayoría propia en la Legislatura provincial.

Las defensorías de Río Negro y de Santa Fe son las que exhiben un mejor desempeño.

**Gráfico 17. Brecha de implementación del Defensor del Pueblo por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippecc.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippecc.org/buengobiernosubnacional).

## **2.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales**

La categoría proceso presupuestario y transferencias fiscales incorpora dos grupos de indicadores: el primero está destinado a generar información sobre las normas que rigen el proceso presupuestario y sobre la forma en que este proceso se da en la práctica; el segundo refiere a los fondos provenientes de la coparticipación federal y al sistema de coparticipación municipal vigente en cada provincia. Esta categoría analiza los mecanismos de asignación y distribución de los fondos provinciales, poniendo el foco en los dispositivos institucionales que promueven la pluralidad en la toma de decisiones, acotan la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos y garantizan la legalidad de estos procedimientos.

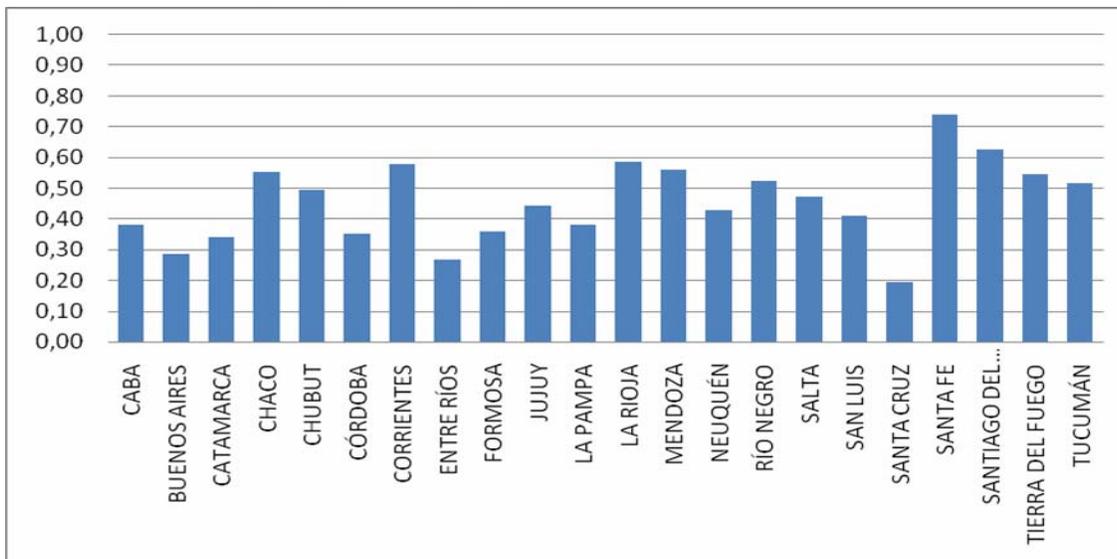
El primer conjunto de indicadores apunta a determinar las capacidades del Poder Legislativo provincial para modificar el proyecto de presupuesto, las facultades del Poder Ejecutivo para introducir modificaciones al presupuesto durante la ejecución, y las capacidades legales, técnicas y políticas del Poder Legislativo para controlar la ejecución. Además, se incluyeron indicadores para evaluar la transparencia y la participación ciudadana en el proceso presupuestario. El segundo grupo de indicadores, sobre transferencias fiscales, apunta a evaluar la existencia de normas que establezcan criterios claros para la asignación de los fondos y el acceso a la información sobre los montos transferidos.

La inclusión de esta categoría responde a la idea de que el proceso presupuestario es el ámbito en el que las decisiones de política que conforman el accionar del Estado se materializan a través de la asignación de recursos para llevar adelante medidas concretas. Por este motivo, sólo donde el marco institucional que da forma a este proceso garantiza la legalidad, la responsabilidad, la transparencia y la representación plural en el manejo de los recursos públicos están dadas las condiciones para que las decisiones de política se traduzcan en buenas políticas públicas.

### **El proceso presupuestario**

Como puede observarse en el Gráfico 18, de acuerdo a la evaluación, la calidad del proceso presupuestario es otro de los grandes desafíos que todas las provincias tienen en común. A excepción de la provincia de Santa Fe, la performance de las provincias en este aspecto de la institucionalidad es débil. En general se observa en todos los distritos una preponderancia del Poder Ejecutivo provincial en todo el proceso presupuestario al tiempo que el Legislativo juega un rol pasivo.

**Gráfico 18. Proceso presupuestario por provincia, 2009**



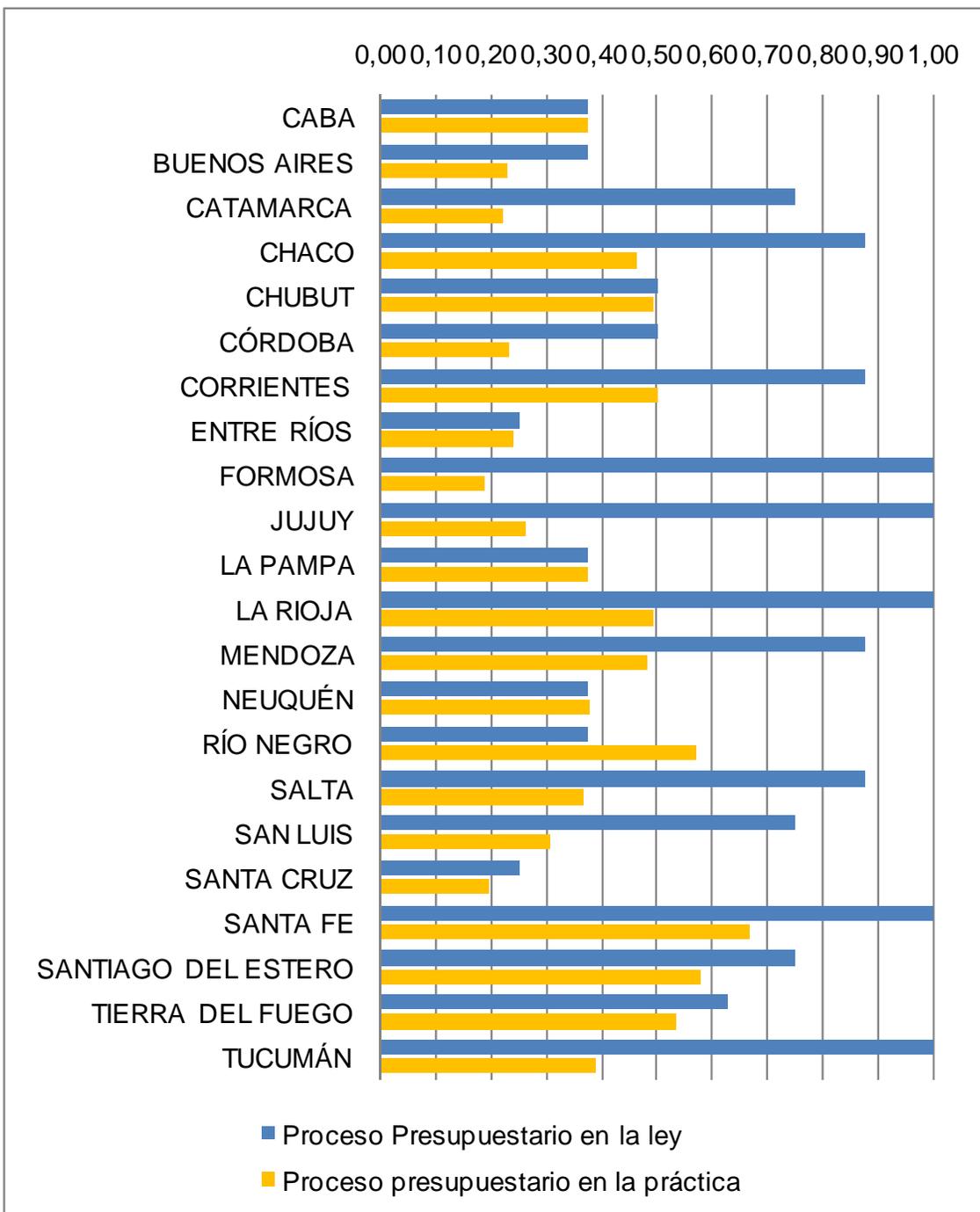
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En la mayoría de las provincias el Legislativo se limita a aprobar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo sin introducir cambios que tengan relevancia en términos de definición de políticas (fueron evaluadas como excepciones Chubut, La Pampa, Mendoza y Santa Fe). Todas las legislaturas de las provincias estudiadas tienen una comisión especializada para el tratamiento del presupuesto, pero en 17<sup>14</sup> de los 22 casos analizados los especialistas consultados (entre ellos los propios legisladores) manifestaron que la comisión no cuenta con capacidades técnicas suficientes como para analizar adecuadamente el proyecto del Ejecutivo e introducir modificaciones si fuera necesario, sobre todo en comparación con las capacidades con que cuenta el Ejecutivo. En ninguno de los 22 casos relevados el personal especializado conforma un cuerpo técnico de carácter permanente destinado a brindar apoyo a los bloques, comisiones o a los legisladores individualmente.

---

<sup>14</sup> CABA, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero.

**Gráfico 19. Brecha de implementación de la legislación que rige el proceso presupuestario por provincia, 2009**



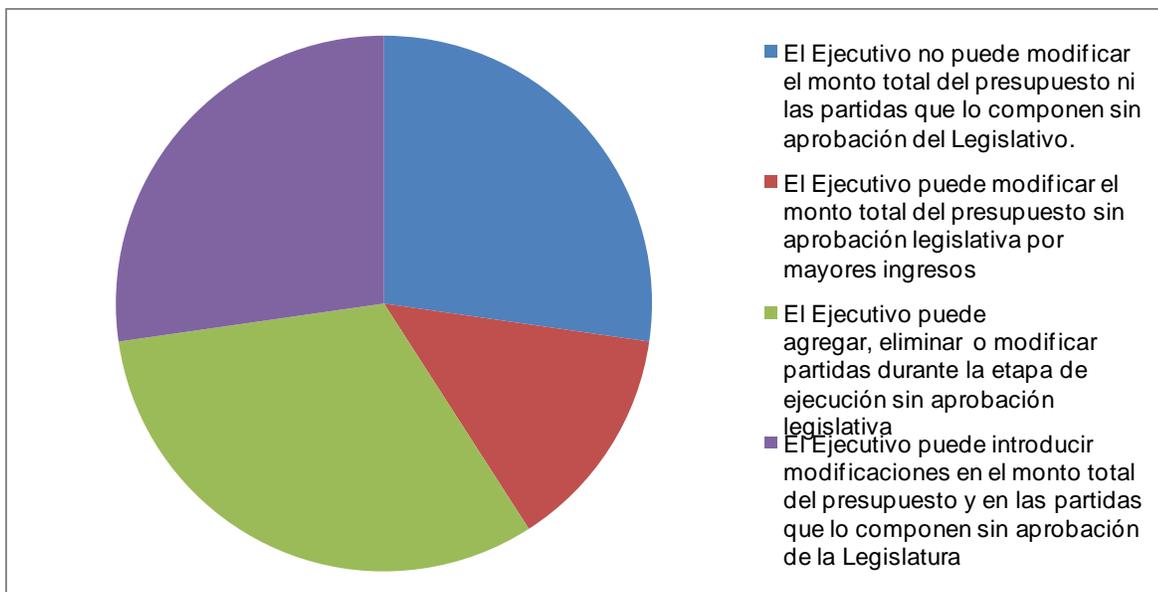
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

Como puede observarse en el **Gráfico 19**, sólo en 5 de los casos relevados (Formosa, Jujuy, La Rioja, Santa Fe y Tucumán) la legislación que regula el proceso presupuestario contiene las

salvaguardas básicas para acotar la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos. En la práctica, en general, la calidad del proceso presupuestario es débil.

**En 16 de los casos relevados (73% de los casos), la legislación otorga al ejecutivo la facultad de introducir modificaciones al presupuesto durante la ejecución sin necesidad de obtener para ello aprobación legislativa.** En Mendoza y Salta, el Poder Ejecutivo puede modificar el monto total del presupuesto durante la etapa de ejecución sin la aprobación del Poder Legislativo. Además, se agrega el caso de Santa Fe donde el Ejecutivo puede modificar el monto total del presupuesto sin autorización de la Legislatura en caso de que se produzcan ingresos mayores a los proyectados, pero debe asignarlos a dos prioridades: reducir el déficit y la deuda, acotándose así el margen de discrecionalidad. Por otro lado, en la CABA, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, La Pampa, Neuquén y Río Negro el Ejecutivo puede agregar, eliminar o modificar partidas durante la etapa de ejecución sin necesidad de obtener sanción legislativa. Finalmente, en los casos de Catamarca, Entre Ríos, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego la legislación provincial otorga amplias facultades al Ejecutivo para cambiar el presupuesto durante la etapa de la ejecución sin la aprobación de la Legislatura, admitiendo tanto modificaciones en el monto total como en las partidas que lo componen.

**Gráfico 20. Las provincias según las facultades del Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto durante la etapa de ejecución, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippeec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippeec.org/buengobiernosubnacional).

**En la práctica, en 18 de los 22 casos relevados (82%) en los últimos años ha sido habitual que el Ejecutivo introduzca alguno de los dos tipo de modificaciones aludidas durante la ejecución sin solicitar aprobación legislativa (CABA, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Río Negro y Tierra del Fuego).**

En 9 de los 22 casos relevados (CABA, Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz) el Poder Legislativo no cuenta con una comisión especializada en el control ex post de la ejecución presupuestaria, aún cuando la Constitución le asigna la atribución de aprobar o rechazar la cuenta de inversión del ejercicio vencido. Por otro lado, en las provincias donde existe una comisión legislativa destinada al control de la ejecución, ésta suele tener mayoría del partido de gobierno y ser poco propensa a iniciar investigaciones en caso de detectar irregularidades. Finalmente, sólo en 7 provincias (Corrientes, La Rioja, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán) la información sobre la ejecución presupuestaria es remitida en tiempo y forma a la Legislatura provincial.

En cuanto al acceso ciudadano al proceso y la información presupuestaria puede señalarse que en ninguna provincia es habitual que se realicen audiencias públicas durante el tratamiento legislativo del presupuesto. En Chaco, Formosa, Jujuy La Rioja, Salta y Santa Cruz no se publica información presupuestaria pormenorizada. En el resto de las provincias los ciudadanos tienen acceso al presupuesto y las planillas anexas, pero esta información no es presentada de forma que resulte accesible para el ciudadano común. Además, en ninguno de los casos se publica la descripción de los programas que componen el presupuesto.

### **Transferencias fiscales**

En 20 de las 22 provincias relevadas (salvo La Rioja y Santa Cruz) la ley provincial establece criterios claros para la asignación de la coparticipación municipal. En cuanto al acceso a la información sobre la coparticipación municipal, sólo 10 provincias (CABA, Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego) publican los fondos transferidos a los municipios en forma completa y actualizada, aún cuando la Ley de Responsabilidad Fiscal (a la que han adherido todas las provincias a excepción de La Pampa y San Luis) las obliga a publicar esa información periódicamente.

## **2.5. Administración pública provincial**

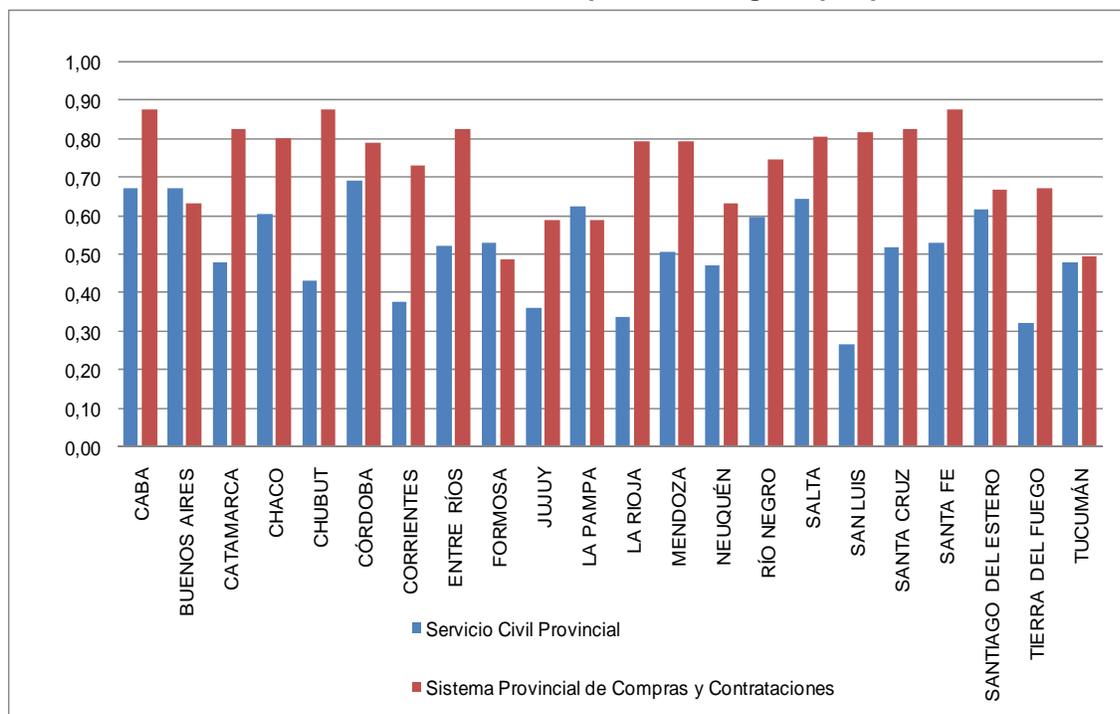
Esta categoría está compuesta por 39 sub-indicadores diseñados para evaluar dos elementos centrales de la administración pública provincial: el servicio civil y el sistema de compras y contrataciones públicas. Esta categoría se incluyó sobre la base del supuesto de que sólo donde existe un servicio civil profesional, imparcial y que se encuentra protegido de interferencias políticas, y el Estado funciona de manera transparente e íntegra, están dadas las condiciones para que las decisiones de política puedan transformarse en buenas políticas públicas.

### **El servicio civil provincial**

Los indicadores sobre servicio civil fueron diseñados para evaluar en qué medida existe, y está vigente en la práctica, un marco legal que promueva la independencia de la burocracia provincial respecto del poder político, su profesionalismo, eficiencia e integridad.

Como puede observarse en el **Gráfico 21 el funcionamiento del servicio civil es otro de los desafíos comunes a todas las provincias. Esta pobre evaluación se debe tanto a carencias del marco legal, que en muchos casos data de los años 70, como a una serie de prácticas en el manejo del servicio civil que atentan contra su independencia, profesionalismo, eficiencia e integridad.**

**Gráfico 21. Administración Pública Provincial por sub-categoría por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional).

En 12 provincias (Chubut, Corrientes, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán), que presentan el 54,5% de los casos estudiados, la legislación no contempla los mecanismos más elementales para prevenir las interferencias políticas en el manejo del servicio civil y establecer una carrera administrativa basada sobre la igualdad de oportunidades y el mérito. Sólo en 9 de los 22 casos (CABA, Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Río Negro, Santa Cruz y Santa Fe) las normas que regulan el empleo en la administración pública provincial exigen que todo ingreso y cobertura de vacantes se produzca por concurso, que los ascensos se basen en el mérito –más que en la antigüedad– un régimen disciplinario claro, y un mecanismo de apelación independiente que proteja al personal frente a eventuales abusos de poder.

Por el contrario, en las provincias de Corrientes, Chaco, Mendoza, La Pampa y Santiago del Estero las leyes que regulan el empleo en la administración pública provincial promueven el nepotismo estableciendo circunstancias bajo las cuales el empleo público podría transformarse en hereditario. En todos estos casos, la ley que rige el empleo público prevé que cuando un agente cesa en sus funciones por fallecimiento o debe renunciar a su cargo por enfermedad o accidente, si es la única fuente de ingreso de su familia y la baja no le permite acceder a los beneficios previsionales, el Poder Ejecutivo Provincial puede designar en su lugar al cónyuge, a un familiar de primer grado de consanguinidad o a quien sea sostén del grupo familiar (Ley 4.067 de la provincia de Corrientes, art. 23; Ley 643 de la provincia de La Pampa, art. 31; Ley 2.017 de la provincia de Chaco, art. 13; Decreto 560/1973 de la provincia de Mendoza, art. 90, y Ley 5.642 de Santiago del Estero, art. 81).

Finalmente, en todas las provincias la ley protege a los empleados de la administración pública provincial (APP) contra el despido arbitrario.

En la práctica, en todos los casos relevados los expertos consultados señalan que, históricamente, el servicio civil provincial sufre fuertes interferencias políticas, que en las designaciones y promociones priman las pertenencias partidarias, los lazos clientelares y el nepotismo por sobre las capacidades y el mérito. Las debilidades identificadas más frecuentemente son:

- a) En la práctica el reclutamiento y las promociones no ocurren por concurso. Porque la ley no lo exige (9 casos sobre 22<sup>15</sup>), porque aunque la ley lo exija el mecanismo no está reglamentado, porque no se abren concursos, o porque cuando se los convoca es sólo para cargos específicos y son de carácter interno (10 casos sobre 22<sup>16</sup>). De modo que nada impide que las designaciones y promociones respondan a criterios distintos que el mérito y las capacidades. Córdoba y Santa Fe se destacan como dos provincias que han tomado recientemente iniciativas tendientes a garantizar que todo ingreso en la administración pública de la provincia ocurra por concurso, pero al momento de redactar este informe esas medidas eran demasiado recientes como para evaluar su implementación. Además, en Tierra del Fuego se dispuso la obligatoriedad de los concursos en 2007 pero, aunque el mecanismo está en funcionamiento, todavía no se aplica a todos los casos. Asimismo, al tiempo que no se celebran concursos, las sucesivas gestiones se apoyan en personal transitorio incorporado a través de formas precarias de contratación como contratos a término o de locación de obra. Estas designaciones conviven con la planta permanente. Esta práctica interfiere con la independencia e imparcialidad del servicio civil, impide que exista en los hechos una carrera administrativa, y genera grandes movimientos de personal con cada cambio de signo político en el gobierno.
- b) En todos los casos sólo están adecuadamente descriptos los puestos jerárquicos.
- c) En el 72% de las provincias (16 casos sobre 22<sup>17</sup>) los ítems no remunerativos constituyen más del 10% de los salarios.

En cuanto al acceso a la información sobre el manejo de la burocracia provincial, la información sobre la planta de personal que las provincias publican es escasa. Si bien todas las provincias incluyen en la Ley de Presupuesto el número de puestos autorizados en planta permanente y transitoria, sólo Tierra del Fuego publica las designaciones efectivas en la administración pública provincial en forma actualizada y las remuneraciones.

En todas las provincias se prohíbe a las personas condenadas por delitos contra la administración pública ingresar en la APP. Sin embargo, sólo en 10<sup>18</sup> de los 22 casos relevados existe algún mecanismo de control destinado a garantizar el cumplimiento de estas prohibiciones, que se reduce a solicitar certificado de antecedentes penales para ingresar en la administración pública provincial. Además, se suma el hecho de que son raras las exoneraciones y menos habituales aún las condenas penales por hechos de corrupción.

---

<sup>15</sup> Chubut, Corrientes, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Neuquén, San Luis y Santiago del Estero.

<sup>16</sup> CABA, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tucumán.

<sup>17</sup> Buenos Aires, Catamarca, Chaco,, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

<sup>18</sup> Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, La Pampa, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Este bloque de indicadores captura también alguna información sobre la regulación del conflicto de intereses y el régimen de presentación de declaraciones juradas. Este es otro de los aspectos que explica la débil performance de las provincias en la categoría administración pública provincial, dado que no sólo afecta al servicio civil provincial en general sino además a los funcionarios a cargo del sistema de compras y contrataciones. En general se observa que la regulación del conflicto de intereses para los empleados y funcionarios de la APP es parcial y que el desempeño en cuanto al cumplimiento es pobre. En 20<sup>19</sup> de las 22 provincias los empleados de la APP están obligados a recusarse de tomar decisiones cuando sus intereses personales puedan estar comprometidos o involucrados, y en todos los casos relevados la ley prohíbe aceptar obsequios, dádivas, atenciones o cortesías como retribución a actos inherentes a sus funciones. Pero sólo en 5<sup>20</sup> de los 22 casos la ley establece restricciones a los empleados de la APP para emplearse en el sector privado cuando dejan la función pública. La vigencia efectiva de estas normas es evaluada como débil en todos los casos relevados debido a que no existen mecanismos de control del cumplimiento en funcionamiento, por lo que éste depende de la buena voluntad de los agentes públicos. En cuanto al régimen de presentación de declaraciones juradas, se constató que en todas las provincias los funcionarios de los niveles más altos de la administración pública provincial están obligados a presentar anualmente una declaración patrimonial y financiera. Sin embargo, en ningún caso la ley exige que éstas sean auditadas. Sólo en los casos de CABA, Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Formosa, La Pampa, Salta y Santiago del Estero la ley establece que las declaraciones son públicas, mientras que en el resto de las provincias permanecen en custodia de la autoridad de aplicación y sólo pueden ser abiertas en el marco de una investigación judicial. En la práctica, los ciudadanos pueden acceder a las declaraciones juradas sintéticas de los funcionarios del nivel más alto de la administración pública provincial en las provincias de Córdoba, La Pampa, Salta y Santiago del Estero, mediante nota y experimentando algunas demoras.

Como puede observarse en el **Gráfico 22** las provincias presentan como debilidad común el hecho de que el marco legal que regula el trabajo en la administración pública provincial es incompleto en cuanto no contiene las salvaguardas básicas para garantizar la independencia, imparcialidad, eficiencia e integridad del servicio civil. Por otro lado, el cumplimiento del marco legal que si existe es muy débil. Existe además otra cuestión que vale la pena destacar: la legislación que regula el manejo y funcionamiento del servicio civil en 10<sup>21</sup> de los 22 casos relevados fue emitida durante el último gobierno de facto o incluso con anterioridad.

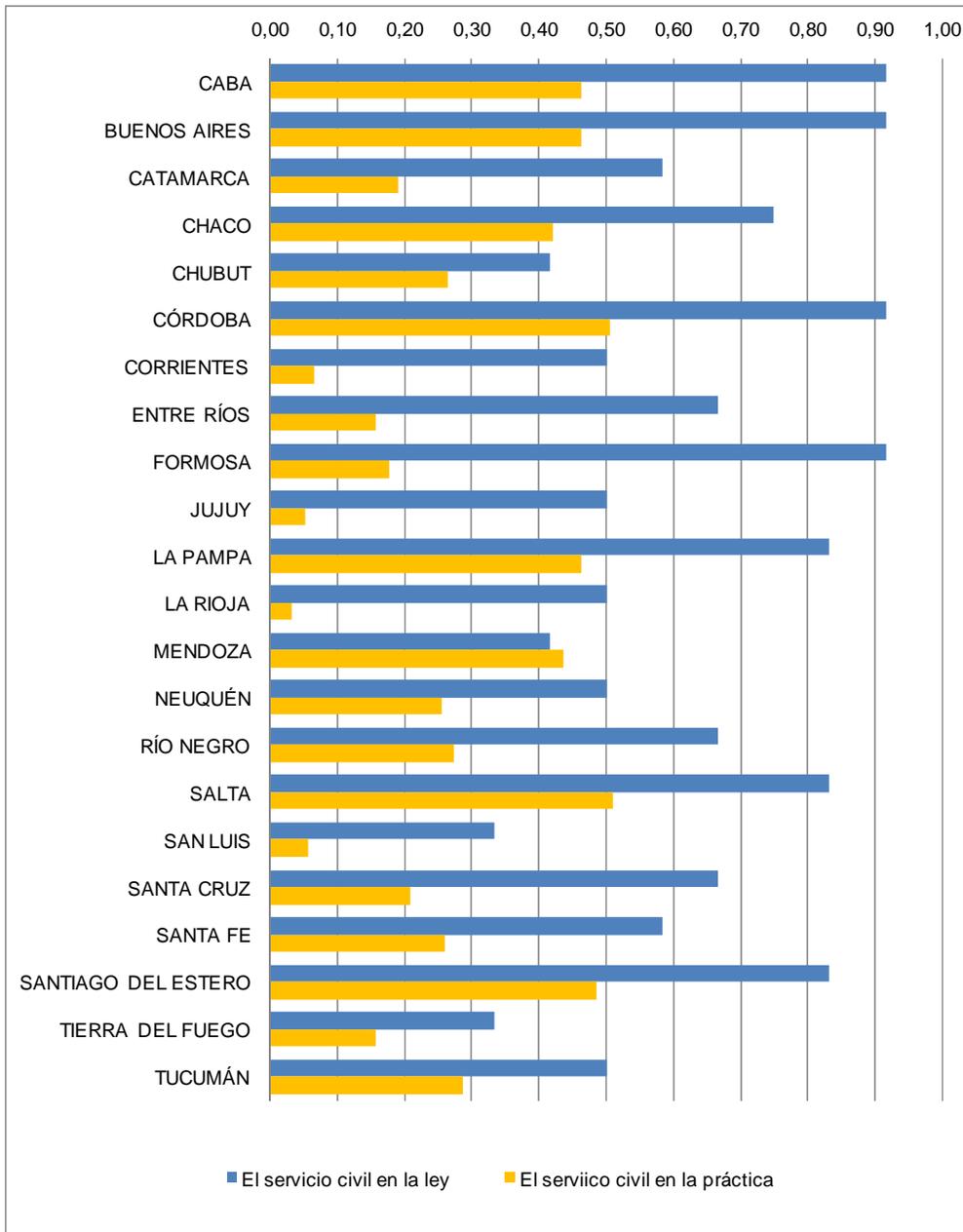
---

<sup>19</sup> Las excepciones son CABA y Tierra del Fuego.

<sup>20</sup> CABA, Entre Ríos, Río Negro, Santa Cruz y Santa Fe.

<sup>21</sup> Catamarca (Ley N° 3276 -1977-), Formosa (Decreto-Ley No. 696/78), Jujuy (Ley N° 3161-1974), La Pampa (Ley Provincial 643 -1974-), La Rioja (Decreto-Ley 3870/79), Mendoza (Decreto 560/73), Neuquén (Decreto Ley 1853/58), Salta (Ley 5546 -1980-), Santa Cruz (LEY 591 -1967-), Santa Fe (Ley Provincial 8525 -1979-).

**Gráfico 22. Brecha de implementación de la legislación que rige el empleo en la administración pública provincial por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto “Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas”, en el marco de la iniciativa regional “Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno”. Los datos pueden ser consultados en [www.cippeec.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippeec.org/buengobiernosubnacional).

## **Sistema de compras y contrataciones públicas**

El segundo grupo de indicadores que conforma esta categoría apunta a determinar si el sistema de compras y contrataciones públicas requiere procesos competitivos y transparentes; si los funcionarios que lo conforman están sujetos a regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses; y si existen mecanismos para sancionar o inhabilitar a las empresas que incurren en violaciones a las normas que rigen el sistema.

En general, la legislación del nivel provincial no regula específicamente el conflicto de interés para los funcionarios encargados del sistema de compras y contrataciones públicas ni establece mecanismos específicos de control patrimonial para estos casos. En cuanto a este aspecto, los funcionarios encargados del sistema de compras y contrataciones están obligados por las mismas normas a las que está sujeto todo el servicio civil. Como se señaló en el apartado anterior esa legislación es incompleta y su cumplimiento débil, dado que prácticamente no existen mecanismos de control destinados a garantizar su efectividad. Esto afecta la performance de todas las provincias en la sub-categoría que nos ocupa. También se pudo detectar una debilidad importante en lo que refiere a las capacidades con las que cuentan las provincias para avanzar hacia un sistema de compras y contrataciones más eficiente, transparente e íntegro: en ninguno de los casos relevados la legislación provincial requiere que los agentes del sistema reciban capacitación específica.

En relación con las normas que definen las condiciones y el funcionamiento de las compras y contrataciones públicas, se pudo constatar que en todos los distritos la legislación requiere que para las grandes compras y contrataciones públicas se celebren procesos públicos y competitivos y la compra y contratación directa está claramente limitada. La provincia de Formosa se presenta como una excepción, dado que la ley de administración financiera de la provincia, única norma que regula la materia en el nivel provincial, establece criterios generales y tipos de contrataciones, pero es vaga a la hora de determinar cuándo se debe aplicar cada uno de esos tipos. Tampoco establece montos para definir cuándo se debe llamar a licitación pública, ni se especifican montos máximos para contratación directa, y algunas de las condiciones bajo las cuales se admite el procedimiento son tan difusas que permiten un gran margen de discrecionalidad para las autoridades.

En prácticamente todos los distritos relevados la legislación establece que las compañías que han incurrido en violaciones graves a las normas de compras y contrataciones o delitos contra la administración pública no pueden participar en licitaciones públicas ni continuar siendo proveedores del Estado provincial, salvo en los casos de Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán. En todas las provincias relevadas la ley dispone la creación de un registro provincial de oferentes/proveedores/licitadores en el que es preciso estar inscripto para acceder a las licitaciones públicas y los pedidos de precio y donde deben registrarse las sanciones por la violación al reglamento de compras y contrataciones. El funcionamiento de este mecanismo fue evaluado como débil en 12 de los 22 casos relevados. Los especialistas consultados señalaron que estos mecanismos son poco eficientes para detectar las maniobras que habitualmente se utilizan para sortear las suspensiones e inhabilitaciones, como la creación de nuevas empresas o los reagrupamientos.

### **3. Conclusiones: una agenda de reformas prioritarias en el nivel provincial**

La evidencia presentada más arriba es producto de un ejercicio exploratorio, emprendido como un primer paso en el desafío de avanzar hacia la producción sistematizada de información sobre la calidad institucional en el nivel provincial. Si bien la herramienta utilizada, como todo primer modelo, es todavía muy perfectible, la investigación ha permitido producir información útil para pensar la agenda de buen gobierno de las provincias argentinas y trazar una línea de base a partir de la cual evaluar futuras reformas.

En esta última parte se presentan los aspectos de la institucionalidad provincial que, a la luz de la evidencia generada, aparecen como los principales desafíos comunes a todas o a buena parte de las provincias.

#### **3.1. Garantizar el derecho ciudadano a acceder a la información pública**

El acceso a la información pública es un derecho fundamental de las personas y un elemento clave para el control de la gestión pública. Este derecho es todavía una cuenta pendiente en términos formales para la mitad de las provincias relevadas, y en términos de implementación para la mayor parte de ellas. Sólo la mitad de los 22 casos relevados tiene alguna normativa que reconoce explícitamente el derecho de acceso a la información pública en el nivel provincial. Entre esos 11 distritos, sólo ocho cuentan con una ley provincial de acceso a la información pública: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Jujuy, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Entre Ríos y Salta tienen decretos que se aplican sólo al ámbito del Poder Ejecutivo y Chaco posee una disposición que se aplica sólo al ámbito del Poder Legislativo Provincial. Además, en algunas de estas provincias la legislación que reconoce el derecho de acceso a la información pública no cumple con los estándares internacionales en cuanto requiere que el solicitante fundamente el pedido de acceso. En la práctica el derecho sólo es efectivo en Tierra del Fuego (con una evaluación muy positiva), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Río Negro. En el resto de las provincias donde el derecho está legalmente reconocido, su efectividad es escasa debido a demoras excesivas, ausencia de respuesta por parte de la autoridad solicitada o interpretaciones erradas de las excepciones descriptas en la ley.

Entre las provincias en las que la legislación no reconoce el derecho, la respuesta más habitual ante un pedido de acceso es el silencio por parte de la autoridad requerida (72% de los casos).

La ausencia de legislación en buena parte de los distritos y los defectos del marco legal detectados en algunos de los casos es propiciada en parte por el hecho de que en el nivel nacional no se ha sancionado todavía una ley de acceso a la información pública que obligue a todos los poderes del Estado nacional. Una ley de orden nacional que respete los estándares internacionales podría alentar a las provincias a reconocer el derecho expresamente en su marco legal y servir de referencia para que la legislación provincial respete uniformemente los requisitos mínimos para la vigencia del derecho<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Legitimación activa y pasiva amplia, carácter público de toda la información que se encuentre en poder de cualquiera de los órganos del Estado, carácter excepcional de la información reservada o clasificada, excepciones taxativas,

Esta evidencia indica que avanzar hacia la efectiva vigencia del acceso a la información pública debería estar entre las prioridades de la agenda del buen gobierno en el nivel provincial. En el plano legal es preciso que los distritos que aún no se han dado una ley de acceso a la información pública avancen en esa dirección, y que los que sí la tienen pero no han logrado que el derecho sea efectivo avancen en la reglamentación y la regulación complementaria que vuelva operativo el derecho en el ámbito de cada uno de los poderes del Estado provincial, sentando las bases para la implementación efectiva. De la evidencia recolectada surge, además, que la capacitación de funcionarios y agentes públicos es un elemento clave para lograr una implementación exitosa.

### **3.2. Regular y controlar el financiamiento de la política en el nivel provincial**

La regulación y el control efectivo sobre el financiamiento de la política es otro desafío común a la mayoría de las provincias. Sólo en la CABA, Córdoba y Santiago del Estero la regulación sobre el financiamiento y el control patrimonial al que están sujetos los partidos que actúan en el nivel provincial es relativamente completa. En el resto de los casos la regulación de los aportes privados es insuficiente y los mecanismos de control, laxos. Además, en un número importantes de provincias los mecanismos a través de los cuales funciona el financiamiento público son imprecisos y opacos.

Los indicadores permitieron detectar que sólo en CABA, Chaco, Córdoba, Jujuy, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego la ley establece los coeficientes para la asignación de los recursos del Fondo Partidario Permanente entre los partidos. En el resto de los distritos la ley deja la distribución de estos recursos librada a la discrecionalidad de la autoridad de aplicación que, en general, es Ministerio de Gobierno o similar.

La regulación del financiamiento privado también presenta importantes falencias. La legislación es muy similar en todos los distritos: se establecen restricciones generales a los aportes que los individuos y las empresas pueden hacer a los partidos políticos. Sin embargo, solamente en la CABA, Córdoba y Santiago del Estero la ley fija montos máximos a los aportes privados. Algo similar ocurre con los gastos que los partidos pueden realizar: sólo la CABA, Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero fijan por ley montos máximos.

Por otro lado, el régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos políticos suele ser muy laxo: sólo los regímenes vigentes en la CABA, Córdoba, Mendoza y Santiago del Estero (18% de los casos estudiados) requieren que la información que presentan los partidos sea auditada. Además, en todos los casos el control sobre los gastos de campaña se realiza ex post.

La evidencia indica que en la mayoría de los distritos la efectiva regulación del financiamiento de la política es todavía una materia pendiente. En este sentido es preciso establecer criterios y mecanismos claros para el funcionamiento del financiamiento público, fijar montos máximos para los aportes privados que los partidos pueden recibir y los gastos que pueden realizar, y disponer que las finanzas de los partidos deban ser sometidas a la auditoría de una instancia imparcial en la contienda electoral. Asimismo es preciso disponer que los aportes que los partidos reciban y los gastos que realizan con motivo de las campañas electorales se hagan públicos no sólo después de los comicios, sino también con antelación mediante informes preliminares.

La evidencia también indica que la poca legislación que existe en la materia no se encuentra debidamente implementada, que en muchas provincias los partidos no suelen presentar la información contable que la ley les exige y que en varios casos no se aplican las sanciones correspondientes. La efectiva aplicación de un régimen de financiamiento y control patrimonial sobre los partidos requiere dotar a la autoridad de aplicación de capacidades y recursos para poder auditar las finanzas de los partidos, no sólo controlando su documentación contable sino, además, los gastos que éstos realizan, especialmente en espacios de publicidad audiovisual.

Por último, en gran cantidad de provincias los informantes clave han reportado el uso sistemático de la publicidad oficial con fines proselitistas. Por este motivo es fundamental regular y controlar adecuadamente el uso de la publicidad oficial para garantizar tanto que los recursos públicos no sean derivados con fines partidistas como que los partidos de oposición no se encuentren en situación de competencia desigual frente al partido de gobierno debido a una desproporción en los recursos disponibles para hacer campaña.

### **3.3. Establecer salvaguardas contra la corrupción en el Estado provincial: regular y controlar**

Los indicadores han permitido detectar que la legislación que regula el conflicto de interés en las provincias es incompleta, y está dispersa. Sólo cinco provincias tienen una ley de ética pública o similar.

En todas las provincias los funcionarios del Poder Ejecutivo y los legisladores deben presentar declaraciones juradas, pero en ningún caso la ley exige que éstas sean auditadas. En 10 casos sobre los 22 analizados no hay regulación sobre obsequios y cortesías que obligue a funcionarios del Ejecutivo y a los legisladores. Sólo en 5 provincias la ley establece un período de carencia durante el cual quienes ocuparon cargos electivos no pueden emplearse en el sector privado en temas relacionados con la función pública que cumplían. En general, las normas están dispersas, presentan vacíos y no hay mecanismos para el control ni agencia alguna encargada de monitorear el cumplimiento de estas normas.

Como no existen de derecho ni de hecho mecanismos de control del cumplimiento de esta normativa, esta depende exclusivamente de la buena voluntad y la integridad de los funcionarios públicos.

La evidencia señala que es preciso establecer regímenes de conflicto de intereses completos en el nivel provincial, que dispongan mecanismos de control y la creación de una autoridad de aplicación dotada de capacidades legales, técnicas y materiales para velar por el cumplimiento de esa normativa.

### **3.4. Mejorar la calidad del proceso presupuestario**

Los indicadores permitieron detectar que la baja calidad del proceso presupuestario es un mal común a prácticamente todas las provincias. Se observa, en general, una preponderancia del Ejecutivo en todo el proceso y una actitud pasiva por parte del Legislativo. En la mayoría de las provincias el Legislativo se limita a aprobar el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo sin introducir cambios que tengan relevancia en términos de políticas. Además, en más de la mitad de las provincias el Poder Ejecutivo puede modificar el presupuesto durante la ejecución sin necesidad de obtener la aprobación del Legislativo. Por otro lado, aunque todas las Constituciones provinciales asignan al Legislativo la atribución de aprobar o rechazar la cuenta de inversión del

ejercicio vencido, en la mayoría de los casos este control ex post no se cumple en la práctica. Por último, en 2 de cada 3 casos relevados el Poder Legislativo no cuenta con capacidades técnicas para tratar el proyecto de presupuesto y realizar el control de la ejecución.

En cuanto al acceso ciudadano a la información presupuestaria, la mayoría de las provincias publica información presupuestaria detallada. Lo más habitual es que se publique la ley de presupuesto y sus planillas anexas, aunque en algunas provincias esto no ocurre, pero en ningún caso se publica una descripción de los programas que permita al ciudadano entender en qué se gastan las distintas partidas. Son pocas las provincias que publican información actualizada sobre la ejecución del presupuesto. En general es muy bajo el cumplimiento del artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Transparencia Presupuestaria).

Los datos expuestos indican que es una prioridad para la calidad institucional de las provincias fortalecer las capacidades técnicas de la Legislatura para el tratamiento del presupuesto y el control de la ejecución, con el fin de garantizar la legalidad, la responsabilidad, la transparencia y la representación plural en el manejo de los recursos públicos provinciales. Este fortalecimiento puede lograrse a través de la creación de una Oficina de Presupuesto de carácter permanente en la Legislatura, dotada de personal profesional especializado, y destinada a brindar apoyo técnico a todos los bloques para el análisis del proyecto de ley de presupuesto y el control de la ejecución. Un cambio en este sentido generará condiciones más favorables para revertir la delegación de facultades que la mayoría de las Legislaturas han hecho de derecho y de hecho al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, también es aconsejable avanzar hacia el desarrollo de instrumentos para difundir la información presupuestaria en forma actualizada y accesible para la ciudadanía. Esto puede lograrse, por ejemplo, a través de la publicación de un “presupuesto ciudadano”, que consiste en un breve informe que presenta un análisis de la información contenida en la ley de presupuesto destinado a explicar de forma simple y en un lenguaje sencillo qué destino se le dará a los recursos públicos.

### **3.5. Profesionalizar el servicio civil provincial**

Profesionalizar el servicio civil es uno de los grandes retos comunes que afrontan las provincias para fortalecer la capacidad de gestión. Además, una administración pública profesional y libre de interferencias políticas es una precondition para el éxito de otras reformas también fundamentales, porque es el instrumento con el que deben operarse los cambios.

La evaluación aquí presentada pone en evidencia que más de la mitad de las provincias no cuenta con legislación que establezca mecanismos tendientes a prevenir las interferencias políticas en el manejo de la administración pública provincial y establecer una carrera administrativa basada en la igualdad de oportunidades, el mérito, y el desempeño. Además, en la mayoría de los distritos conviven múltiples regímenes y formas de contratación. Incluso, en cinco casos (Corrientes, Chaco, Mendoza, La Pampa y Santiago del Estero), la legislación provincial fomenta activamente el nepotismo contemplando situaciones en las que el empleo en la administración pública provincial podría transformarse en “hereditario”.

Por otro lado, aún donde sí existe un marco regulatorio medianamente adecuado, el manejo del servicio civil provincial sufre fuertes interferencias políticas, los concursos están suspendidos, no hay evaluaciones de desempeño, y en las designaciones y promociones priman las pertenencias partidarias, los lazos clientelares y las relaciones personales por sobre las capacidades, el mérito y el desempeño.

Todas las provincias enfrentan el desafío de crear un sistema integrado de recursos humanos para la administración pública provincial; una carrera administrativa basada en el mérito, la capacitación y el desempeño; y jerarquizar los puestos de planta permanente que participan en la generación de alternativas, la ejecución y el control de las políticas. Para avanzar en este sentido es prioridad restablecer los concursos como único mecanismo de ingreso y promoción y orientar el sistema de calificaciones hacia el desempeño.

Asimismo, el éxito de este tipo de reformas requiere un órgano rector del sistema de servicio civil dotado de capacidades legales, técnicas y materiales para resistir a las interferencias políticas y garantizar el profesionalismo.

## Anexo

### El acceso de las mujeres a lugares de poder en el nivel provincial

En este anexo se presentan los datos para dos indicadores adicionales que se vinculan conceptualmente con la sub-categoría “voto y participación”. El primero de estos indicadores captura si existe en el nivel provincial legislación que, a través del establecimiento de un cupo femenino en las listas de candidatos a cargos electivos, promueva la igualdad de oportunidades en la política para las mujeres. El segundo indicador evalúa la efectividad del cupo establecido por la ley y la participación de las mujeres en la legislatura provincial. Estos indicadores fueron incluidos como proxies de la medida en que las mujeres tienen en las provincias iguales oportunidades de participar activamente en política y acceder a posiciones de poder.

Como puede observarse en el **Gráfico 23** la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a cargos electivos es todavía un desafío en la gran mayoría de las provincias. En casi todos los distritos relevados se ha adoptado el mecanismo de las cuotas femeninas para promover mediante la acción positiva la igualdad de género en la política. A excepción de Entre Ríos y Jujuy, en el resto de las provincias existe legislación que establece un cupo femenino para que las listas de candidatos presentadas por los partidos puedan ser oficializadas. Sin embargo, solo tres provincias (Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero) han establecido un cupo femenino del 50%. En el resto de los casos el cupo femenino es del 30%, a excepción del caso de Formosa y Santa Fe donde el cupo es del 33%. En este sentido, la mayoría de las provincias han reproducido el criterio adoptado en el nivel nacional por la Ley 24.012 (que modifica el Código Nacional Electoral para establecer un cupo del 30%).

En la práctica, la performance de las provincias en cuanto a la implementación del cupo femenino ha sido heterogénea. Sólo 10 provincias han llegado a cubrir el cupo (CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, y Tierra del Fuego), pero en ninguno de estos casos el cupo es del 50%. Por lo tanto, ninguna de las 22 provincias relevadas ha alcanzado todavía la paridad en la representación de los géneros en la Legislatura. En las 3 provincias que tienen cupos del 50% (Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero), se ha detectado que la presencia de las mujeres en la Legislatura es aún menor a la que existe en muchas de las provincias que tienen un cupo femenino más limitado (30%). En Chaco y Corrientes se observa que el porcentaje de mujeres en la Legislatura excede lo exigido por el cupo (37,5% y 38,5% respectivamente). Por el contrario, en la Legislatura de Entre Ríos las mujeres representan apenas el 10,7% del cuerpo.

Existen esencialmente dos factores que explican estos datos. En primer lugar, los cupos de género se implementan en combinación con las leyes electorales. En segundo lugar, las reglas de posición inciden en el efecto de los cupos. Las reglas electorales y las reglas de posición pueden afectar profundamente la efectividad de las leyes de cuota.

La investigación empírica ha demostrado que las cuotas de género son más efectivas cuando se las implementa en distritos plurinominales de gran magnitud (Jones, 1998). Esto se verifica en el caso de las provincias argentinas. Más específicamente, la CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, La Pampa y Tierra del Fuego son distritos cuya magnitud varía entre 15 miembros en el caso de Tierra del Fuego y 60 en el de la CABA (el más pequeño y el más grande del grupo, respectivamente). Cada uno de estos distritos pudo completar el cupo establecido por la legislación. De manera similar, Neuquén, Santa Fe y Salta (también distritos grandes de 35, 50 y 60 miembros respectivamente) no han logrado cubrir el cupo establecido por ley por apenas una pequeña diferencia. En el caso de Neuquén, las mujeres representan un 25% de la composición de

la legislatura, en Santa Fe un 28% y en Salta un 26,7%. Cuando el distrito es de gran magnitud aumenta la probabilidad de que más mujeres resulten elegidas dado que varios/as candidatos/as de cada lista logran acceder a la Legislatura. Como las mujeres generalmente no ocupan la primera posición en las listas electorales, es poco probable que resulten elegidas cuando los distritos son pequeños, y muy poco común que lo sean cuando se trata de distritos uninominales.

Muchas de las provincias que no llegan a cubrir el cupo establecido por la ley (Córdoba, San Juan, y Santa Cruz, por ejemplo) tienen distritos mixtos donde una buena proporción de los legisladores son elegidos en distritos uninominales. Las cuotas de género no son compatibles con los distritos uninominales, por este motivo estas provincias han fracasado en la implementación de sus cuotas.

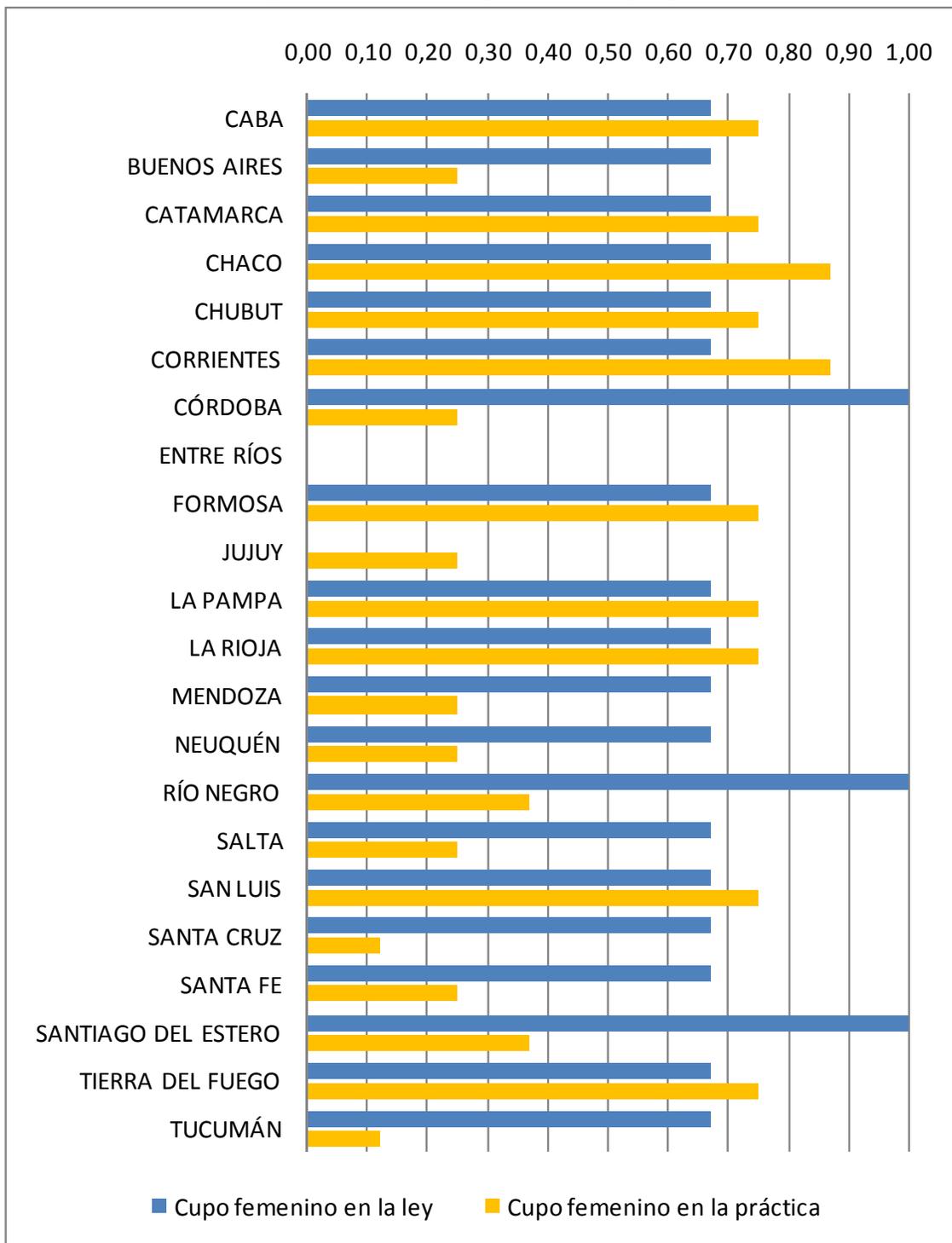
El tercer grupo de provincias tiene distritos plurinominales de magnitudes diversas. Nuevamente, los grandes distritos hacen que una mayor proporción de mujeres pueda acceder a los cargos legislativos. Algunas de estas provincias han logrado cubrir su cupo (como en La Rioja y San Luis) mientras que otras han sido menos exitosas, (como Buenos Aires, Mendoza, Tucumán y Santiago del Estero). Aunque en este grupo no todas las provincias han conseguido cubrir el cupo femenino, el establecimiento del cupo ha aumentado el porcentaje de mujeres en la composición de las Legislaturas provinciales.

Finalmente, la provincia de San Juan tiene cupo femenino pero sin mandato de posición que obligue a los partidos a incluir a las mujeres en lugares de la lista en los que tengan posibilidades reales de salir elegidas. En general, en las provincias en las que el cupo es del 30%, la ley establece que las mujeres deben ocupar cada tercer lugar en la lista. La omisión del mandato de posición como ocurre en el caso de San Juan permite a los líderes del partido poner a las mujeres en cualquier puesto de la lista, lo que habitualmente resulta en que las mujeres son relegadas al final, donde tienen escasas o nulas posibilidades de acceder a los escaños.

Los indicadores aquí presentados sugieren que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a cargos electivos es todavía un desafío para todas las provincias relevadas. La información recolectada ha permitido identificar al menos dos factores que contribuyen a este estado de cosas:

- a) La mayoría de los distritos han reproducido en la legislación provincial el criterio de la Ley Nacional 24.012 que no establece un cupo femenino del 50% sino apenas del 30%.
- b) En 10 de los 20 distritos que tienen cupo femenino, en la práctica éste no se ha llegado a cubrir. Esto se debe a que la magnitud de los distritos y los mandatos de posición afectan profundamente la efectividad de las cuotas establecidas por ley.

**Gráfico 23. Brecha de implementación del cupo femenino por provincia, 2009**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información original relevada durante la investigación realizada para el proyecto "Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas", en el marco de la iniciativa regional "Evaluaciones sub-nacionales de buen gobierno". Los datos pueden ser consultados en [www.cippe.org/buengobiernosubnacional](http://www.cippe.org/buengobiernosubnacional).

## Bibliografía

Abal Medina, Juan M (2007), *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Prometeo, Buenos Aires.

Auyero, Javier (ed.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Losada, Buenos Aires, 1997.

Auyero, Javier: *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003): *“Modernización del Estado. Documento de Estrategia”*, (BID, GN -2235-1), Washington.

Cabrera, Ernesto: *“Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales”*, *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No. 122, 1991.

Cabrera, Ernesto: *“La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina”*, en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Castagnino, Ernesto (2006), *“Instituciones, Gobernabilidad y Desarrollo. Algunas experiencias recientes del BID”*. Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

Dahl, Robert: *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto: *“Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”*, en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, Capítulo 7, p.185, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Gibson, Edward (2007), *“Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”*, en revista *Desarrollo económico*, vol. 47, N° 186.

Gervasoni, Carlos (2005) *“Poliarquía a Nivel Sub-nacional. Aspectos Conceptuales y Normativos en el Contexto de las Democracias Federales”* En Colección 16.

Gervasoni, Carlos (2009) *“¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva”*, *Boletín de Política Comparada*, Edición N°1.

Jones, Mark P., 1998. *“Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces”*. *Comparative Political Studies*, vol. 31, no. 1.

Kaufman, Daniel y Aart, Kraay (2008), *“Governance Indicators: where are we, where should we be going”*, *The World Bank Research Observer*, vol. 23, N° 1.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), *“Governance matters”*, Policy Research Working Paper Series 2196, The World Bank, Washington.

Kaufmann, D., A.Kraay, and P. Zoido-Lobaton (2002) *“Governance Matters II – Updated Indicators for 2000/01”*, World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2772, Washington D.C., 2002.

Knack, Stephen and Keefer, Philip: *“Institutions and Economic Performance: cross-country tests using alternative institutional measures”*, *Economics and Politics* 7 (3): 207-227, 1995.

Knack, Stephen and Keefer, Philip: "Why Don't Poor Countries Catch Up? A cross-national test of an institutional explanation", *Economic Enquiry* 35: 590-602, July 1997.

Leiras, Marcelo (2009), *Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, mimeo.

North, Douglas (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos-comunistas", en revista *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130.

O'Donnell, Guillermo: "El debate conceptual sobre la democracia", en *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Argentina, 2004.

Rodrik, Dani (2008); "Thinking about Governance" en *Governance, Growth, and Development Decision - making*, Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, (2002): "Institutions Rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development". <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutionsrule,%205.0.pdf>.

Oszlak, Oscar (2003), "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", en revista *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168.

Schedler, Andreas: "Conceptualizing accountability", en Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc (comp.): *Power and accountability in new democracies*, Bouldner, Londres, 1999.

Smulovitz, Catalina: "Judicialización y Accountability Social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association. Washington D.C., 2001. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>

Sola, Amadeu (2000), "La traducción de Governance", en *Punto y Coma Magazine*, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea, N° 65, Bruselas.

UNDP (1995), *Public Sector management, governance and sustainable human development*, UNDP, Nueva York.

UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP.

## Acerca de la autora

**María Page:** coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Fue asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1999-2001). También se desempeñó como docente de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (1999-2006).

## Acerca del equipo de trabajo

**Dirección:** Fernando Straface

**Coordinación:** María Page, Geraldine Oniszczyk, y Luciana Polischuk.

**Trabajo de campo:** Fernanda Araujo, Gonzalo Salerno, Jorge Milan, Sebastián Barros, Martín Lardone, Héctor Zimerman, Gastón Mutti, Liliana Álvarez Van Cauteren, Nadia Alasino, Luciano Córdoba, Isabel Nava, Marcelo Bonaldi, Lucio Conti, Eugenia Braguinsky, Gabriel Rafart, Paula Sokol, Eugenia Verges, Alicia Camaño, Marcos Roggero, Joselina Veutro, Romina Rébola, Vanina Vittori, Agustín Rodrigo y Tiffany Barnes

**Asistencia técnica:** Nathaniel Heller (Director Ejecutivo de Global Integrity), Renato Busquets y Hazel Feigenblatt.

**Si desea citar este documento:** Page, María: "Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas", *Documento de Trabajo N°47*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

*La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

## Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Global Integrity, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), New Endowment for Democracy (NED) y Partnership for Transparency Fund (PTF)*



