

Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas

El caso de Santa Fe

Gastón Mutti • María Page

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	4
1. Introducción	5
1.1. ¿Por qué medir la calidad institucional en el nivel subnacional?	5
1.2. Indicadores accionables para las provincias argentinas: un enfoque centrado en las capacidades operativas del Estado.....	6
1.3. El equipo de investigación y los desafíos del trabajo de campo: una fuerza de investigación de alcance nacional.....	7
1.4. Algunas reflexiones preliminares sobre la herramienta de medición	9
1.5. La estrategia de recolección de los datos y algunos desafíos enfrentados durante el trabajo de campo en la provincia de Santa Fe.....	9
2. La Provincia en contexto	11
3. Mapa de la calidad institucional en la provincia de Santa Fe	12
3.1. Acceso a la información pública	12
3.2. Elecciones provinciales.....	14
3.2.1. Voto y participación.....	14
3.2.2. Financiamiento de los partidos políticos	15
3.2.3. Proceso electoral.....	16
3.3. Rendición de cuentas de los Poderes del Estado provincial.....	17
3.3.1. Pesos y contrapesos	18
3.3.2. Inmidades	21
3.3.3. Regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses.....	21
3.3.4. Instituciones de control externo	22
3.4. Presupuesto y transferencias fiscales	24
3.4.1. Proceso presupuestario	24
3.5. Administración Pública provincial.....	27
3.5.1. Servicio civil provincial	28
3.5.2. Sistema de compras y contrataciones.....	29
4. Espacios prioritarios de reforma sugeridos por la evidencia	32
4.1. Acceso a la información pública	32
4.2. Financiamiento de los partidos políticos	32
4.3. Rendición de cuentas de los Poderes del Estado provincial.....	33

4.4. Servicio civil provincial.....	33
4.5. Otros espacios de reforma identificados por la evaluación.....	33
4.5.1. Proceso presupuestario.....	33
5. Oportunidades y desafíos	35
Bibliografía	37
Acerca de los autores	39
Acerca de CIPPEC	39
Notas.....	39

Resumen ejecutivo

Este estudio presenta un “mapa de la calidad institucional” de la provincia de Santa Fe, que fue construido a partir de la información relevada a través de un conjunto de 183 indicadores especialmente diseñados para analizar algunos elementos clave de la institucionalidad de las provincias argentinas.

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.

Este “mapa” incluye el análisis de cinco dimensiones de la calidad institucional: 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 los indicadores de calidad institucional elegidos permite brindar un panorama general de la institucionalidad provincial así como exponer las ventajas, desafíos y posibilidades de introducir cambios y mejoras en el distrito.

Este estudio de caso fue desarrollado en el marco del proyecto “Evaluaciones Sub-Nacionales de Buen Gobierno” que se desarrolló simultáneamente en la Argentina, Perú y Ecuador. El objetivo del proyecto 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 para avanzar en una agenda del buen gobierno.

La selección del caso de la provincia de Santa Fe se debió al peculiar momento político que atraviesa la provincia signado por la llegada al gobierno del Frente Progresista, Cívico y Social (una alianza de centro izquierda liderada por el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical), después de 26 años de administraciones peronistas, y por la coexistencia de la nueva gestión con una mayoría de distinto signo político en una de las Cámaras del Poder Legislativo.

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente la valiosa colaboración de Joselina Veutro, Nadia Alasino, Romina Rébola, del proyecto de investigación “Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe a partir de 2003” (UNR), y de Vanina Vittori (UNER).

Agradecemos además la colaboración de Alberto Petracca, Avelino Lagos, Alcides Calvo, Cristina Díaz, Esteban Hernández, Fabián Bicciré, Francisco Ignacio Masiá Rojkin, Gabriel Zinzoni, Guillermo Molina, Ivana Solar, Janina Aragno, Jorge Juarez, Julio Scheinder, Marcelo Gastaldi, Norberto Martínez Delfa, Raúl Borello, Ricardo Miguel Peirone, Roberto Sukerman, Rubén Galassi, Sergio Liberati, Stella Maris Rodriguez, Paulo Friguglietti, Rubén Passoni, Viviana Della Siega, Yanina Corizzo.

Por último queremos agradecer también al equipo de *Global Integrity* por su constante apoyo y consejo durante todo el proyecto.

1. Introducción

1.1. ¿Por qué medir la calidad institucional en el nivel subnacional?

Durante los últimos 15 años tanto entre los teóricos como entre los técnicos del desarrollo se ha ido aceptando progresivamente la noción de que la existencia de un marco institucional tendiente a garantizar la legitimidad democrática del gobierno, el imperio de la ley y la efectividad del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos condiciona sustancialmente las posibilidades que un país tiene para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

Este convencimiento provocó el surgimiento de una variedad de instrumentos que buscan medir las distintas dimensiones en las que puede desagregarse la abarcadora y difusa noción de calidad institucional¹. Los indicadores de calidad institucional son habitualmente utilizados por inversores privados y organismos de crédito internacional para tomar decisiones sobre la colocación de inversiones y préstamos. La academia también ha recurrido a esta información estandarizada para investigar los posibles vínculos entre la calidad institucional y el crecimiento económico o el desarrollo sustentable.

Además, estas herramientas tienen un enorme potencial para la promoción de la agenda de buen gobierno y, en este sentido, pueden ser un valioso recurso para los hacedores de política y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover cambios concretos. En este sentido, los indicadores agregados han contribuido sustancialmente a instalar la cuestión de la calidad institucional entre las prioridades de la comunidad del desarrollo y en la agenda pública de muchos países. Por su parte, los indicadores llamados “accionables”, es decir, los que están diseñados para evaluar dispositivos institucionales específicos resultan más útiles para diagnosticar problemas concretos, identificar espacios de reforma y diseñar e implementar procesos de cambio.

Hasta ahora, los indicadores de calidad institucional se han concentrado en el nivel nacional, mientras que no ha habido todavía avances significativos en el desarrollo de este tipo de instrumentos para los niveles sub-nacionales de gobierno. Este vacío persiste aún cuando las unidades sub-nacionales (provincias, regiones o estados, y municipalidades) ejecutan una parte sustancial del gasto público², son responsables de la provisión de los principales servicios y bienes públicos tienen un rol central en la gestión de la cosa pública y la promoción del desarrollo.

Habiendo reconocido este vacío, desde CIPPEC³ y en conjunto con Global Integrity⁴, decidimos encarar el desafío de comenzar a avanzar hacia el desarrollo de una herramienta que

¹ Existen una multiplicidad de herramientas que buscan medir distintos aspectos de la calidad institucional (los resultados y desempeño institucional, los productos de las instituciones, el funcionamiento en la práctica de las mismas, etc.) y a través de distintas metodologías (indicadores basados en percepciones, indicadores objetivos basados en la recolección de información cuantificable y/o contrastable). Para más información ver “M. Page y F. Straface: Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional, Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 43, febrero de 2009”.

² De acuerdo a la información provista por la Dirección de análisis del gasto público y programas sociales del Ministerio de Economía de la Nación, pudimos observar que en 2006 las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires ejecutaron el 42,5% del total del gasto público de la Argentina.

³ El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. www.cippec.org.

permitiera evaluar la calidad institucional en el nivel provincial de gobierno y, al mismo tiempo, generar información relevante para la promoción, el diseño y la implementación de medidas destinadas a producir cambios concretos.

Los resultados presentados en este estudio de caso fueron relevados durante este primer ejercicio exploratorio, mediante el que nos propusimos desarrollar un conjunto de indicadores de calidad institucional en el nivel sub nacional, ponerlos a prueba en el campo, y esbozar una suerte de “mapa de la calidad institucional” en el nivel subnacional de cada uno de los países participantes. El fin que perseguíamos no era calificar ni denunciar a los Estados sub nacionales, sino construir una herramienta que permitiera recoger información lo suficientemente específica como para identificar problemas concretos y contribuir a encontrar soluciones. Este proyecto se desarrolló en Argentina, Perú y Ecuador entre el 2008 y 2009.

1.2. Indicadores accionables para las provincias argentinas: un enfoque centrado en las capacidades operativas del Estado

Para desarrollar la herramienta de evaluación y adaptarla a cada caso trabajamos a partir de los indicadores diseñados por Global Integrity para su informe del nivel nacional que cada año evalúa la calidad institucional de más de 50 países.

La particularidad de los indicadores utilizados por Global Integrity consiste en que adoptan una perspectiva novedosa: en lugar de intentar capturar percepciones sobre el desempeño general del sistema como, por ejemplo, “la seguridad jurídica” o “los niveles de corrupción”, están diseñados para determinar si existen leyes y mecanismos institucionales que promuevan la integridad en el manejo del Estado. Más específicamente, fueron pensados para establecer en qué medida los ciudadanos (organizados o no) y las empresas tienen acceso al gobierno, capacidad de monitorear su conducta, y posibilidad de reclamar y obtener respuesta en el caso de que se dieran situaciones de abuso de poder. Estos indicadores examinan básicamente tres cosas: a) la existencia provincial de determinadas leyes, instituciones y mecanismos que permiten y promueven la rendición de cuentas del gobierno (vertical y horizontal); b) la efectividad de esos mecanismos; y c) el acceso que los ciudadanos tienen a esos mecanismos.

Con este fin se utilizan dos tipos de indicadores. Los indicadores “en la ley” apuntan a capturar la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos destinados a promover la integridad. Los indicadores “en la práctica” potencian el instrumento de evaluación por estar diseñados para determinar cómo es el funcionamiento efectivo de esas normas, instituciones y mecanismos en realidad⁵.

Estos indicadores se caracterizan además por ser “accionables”, es decir, contienen información precisa que tiene relevancia práctica para promover y generar cambios concretos. Esta característica resulta fundamental para alcanzar dos objetivos centrales del proyecto: a) esbozar un mapa de los principales desafíos en términos de calidad institucional que enfrentan las provincias

⁴ Global Integrity es una organización norteamericana sin fines de lucro que tiene como objetivo generar, sistematizar y difundir información creíble y comprensible sobre gobernabilidad y patrones de corrupción en los distintos países del mundo. Para más información, consultar: www.globalintegrity.org.

⁵ 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.

argentinas y b) generar información que permita entablar un diálogo constructivo con los gobiernos provinciales que se muestren interesados en avanzar la agenda de la calidad institucional.

Para el caso argentino, a la hora de determinar qué aspectos de la institucionalidad de las provincias se tendrían en cuenta en esta primera experiencia, decidimos poner el foco en las normas y mecanismos de control que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y promueven la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad y el profesionalismos en la gestión de la cosa pública. Los indicadores especialmente adaptados para las provincias argentinas se orientan a capturar tanto la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos que crean una estructura de incentivos que promueve el buen gobierno, como el efectivo funcionamiento de ese marco institucional en la práctica. De la matriz de indicadores de GI se mantuvieron aquellas dimensiones que refieren a la organización y funcionamiento del Estado, adaptando los indicadores a las especificidades del nivel provincial⁶. Además, se reordenaron los indicadores definitivos con el objetivo de mantener el enfoque de capacidades operativas del Estado de manera transversal a todas las dimensiones.

La matriz especialmente ajustada para las provincias argentinas contiene 5 dimensiones: a) acceso a la información pública; b) elecciones provinciales; c) rendición de cuentas de los poderes de gobierno (incluyendo un apartado especial para las instituciones de auditoría y control); d) proceso presupuestario y transferencias fiscales; y e) administración pública provincial (que hace foco en el sistema de servicio civil provincial y el sistema de compras y contrataciones públicas). En total la matriz incluye 183 indicadores⁷ de los cuales 76 se refieren a la existencia de leyes e instituciones y 107 buscan explicar cómo las mismas funcionan en la práctica. Los indicadores conforman una tarjeta de puntajes que contiene toda la información recolectada para evaluar a cada distrito. Estas tarjetas de puntaje podrán consultarse en una página web especialmente diseñada para presentar los resultados del estudio.

El proceso de adaptar los indicadores al caso argentino requirió además un arduo y pormenorizado proceso de traducción al español, no sólo de las preguntas mediante los cuales se operacionaliza cada indicador, sino también de los criterios para la asignación de los puntajes para cada uno de ellos.

1.3.El equipo de investigación y los desafíos del trabajo de campo: una fuerza de investigación de alcance nacional

El equipo de investigación que llevó a cabo el trabajo de campo estuvo compuesto por 17 investigadores principales que lideraron equipos en cada una de las provincias relevadas. El trabajo de los investigadores fue coordinado por el equipo de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC que los asistió permanentemente durante la etapa de recolección de datos y realizó los controles de calidad de la información. Además, contamos con la constante asistencia técnica del equipo de GI durante todo el trabajo de campo. Este equipo pudo llevar adelante el estudio en 22

⁶ Para más detalles sobre la construcción de la herramienta de medición consultar Straface et al, 2009.

⁷ De esos 183 indicadores 8 corresponden a la dimensión de acceso a la información pública, 43 a elecciones, 69 a rendición de cuentas de los poderes de gobierno, 24 a proceso presupuestario y transferencias fiscales y 39 a administración pública provincial.

de los 24 distritos⁸ del país, revisando y evaluando el cuerpo básico de normas que regulan el funcionamiento de cada uno de los Estados provinciales y la CABA y realizando más de 300 entrevistas a actores clave de las provincias analizadas.

La información incluida en las tarjetas de puntaje atravesó un detallado proceso de control de calidad. Cada tarjeta fue revisada por el equipo que coordinó el trabajo de campo en dos oportunidades, para constatar la calidad de la información y las fuentes, la consistencia de los puntajes y la homogeneidad de los criterios utilizados para asignarlos. Las tarjetas también fueron revisadas por GI en dos oportunidades para controlar el respeto de los criterios metodológicos establecidos, y la coherencia y consistencia de las respuestas presentadas. La tercera etapa de corrección estuvo a cargo de un par revisor y buscó refrendar la información recolectada.

Entre los desafíos que debimos enfrentar durante el proceso de recolección de datos, se destacó la necesidad de establecer parámetros de evaluación comunes a todas las provincias. En este aspecto, tuvimos que trabajar de manera inductiva, identificando las necesidades específicas de cada indicador. Aún cuando la matriz incluía criterios claros para operacionalizar los conceptos principales de cada indicador, en la primera revisión interna realizada por CIPPEC advertimos que para algunos indicadores era necesario refinar aún más los parámetros de evaluación para que los investigadores pudieran aplicar un criterio unificado⁹.

También enfrentamos ciertas dificultades vinculadas con la interpretación de los indicadores por parte de los investigadores e informantes clave. En la Argentina en general, no hay una cultura de la rendición de cuentas muy consolidada, y esto se agrava en algunas provincias. En consecuencia, en los indicadores que se referían a este tema, los parámetros de los actores locales que actuaban como fuentes (ONGs, políticos y periodistas) en algunos eran muy poco exigentes. La evaluación del efectivo funcionamiento en la práctica de estos mecanismos debió ser revisada y tuvimos que insistir en respetar las expectativas de la investigación para mejorar la calidad de las respuestas¹⁰.

Este tipo de problemas conceptuales tuvieron una consecuencia práctica significativa: advertimos que en las provincias con baja calidad institucional las expectativas de los investigadores y los referentes consultados tendían a ser menos exigentes que en las provincias con mayor calidad institucional, creando cierta heterogeneidad de criterios que debimos subsanar en las etapas de revisión.

Dar con la diversidad de fuentes que requiere la herramienta también resultó un desafío. En primer lugar, en muchas de las provincias relevadas encontramos que no existían estudios académicos reconocidos sobre los temas alcanzados por la investigación. Asimismo, en las

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

⁹ Por ejemplo, uno de los indicadores buscaba identificar si, de acuerdo a la ley, la administración pública provincial debe ser imparcial, independiente y ser conducida con ecuanimidad. Dado que estos conceptos no fueron operacionalizados identificando un mecanismo específico que garantizara dicho requerimiento, las respuestas de los investigadores en la primera instancia se referían a cuestiones diversas. Luego de revisar las leyes provinciales definimos que se aceptaba responder “sí” cuando la ley establecía un ingreso por concurso, los ascensos por mérito y cuando el sistema de calificaciones y el régimen disciplinario estuvieran claramente definidos.

¹⁰ Por ejemplo, en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa sobre conflicto de intereses y obsequios a los funcionarios del Estado provincial, las fuentes consultadas decían que éstas se cumplían, pero cuando preguntamos a través de qué mecanismos se garantizaba el cumplimiento de la norma, veíamos que en muchos casos nada garantizaba que así sucediera y que los investigadores respondían afirmativamente frente a la ausencia de casos de transgresión conocidos.

provincias donde el Estado es el principal empleador constatamos que resulta difícil encontrar medios de comunicación que no dependan de la publicidad oficial, profesionales que no tengan vínculos laborales con la administración pública provincial y funcionarios dispuestos a brindar información sobre la forma en que funcionan las instituciones de la provincia. Ambas situaciones acotaron considerablemente la posibilidad de encontrar fuentes para asignar puntajes a los indicadores referidos al funcionamiento de las normas en la práctica. En cuanto a los indicadores en la ley, debimos sortear el obstáculo generado por la falta de ordenamiento e informatización de las normas provinciales en varios distritos.

1.4. Algunas reflexiones preliminares sobre la herramienta de medición

La herramienta aquí presentada es todavía una primera aproximación al desafío de medir la calidad institucional en el nivel subnacional de una manera que resulte útil para avanzar la agenda del buen gobierno con propuestas concretas. Sin embargo, con todas sus limitaciones, la matriz de indicadores nos ha permitido recoger la información necesaria para poder hacer un mapeo de la calidad institucional en las provincias argentinas, detectando vacíos legales y defectos en el diseño de las instituciones. La información capturada por los indicadores “en la ley” tiene en este sentido clara relevancia práctica: no sólo esboza una agenda legislativa para el buen gobierno, sino que identifica defectos puntuales en materia de legislación y reglamentación. La información recolectada a través de los indicadores “en la práctica” es más controvertible, pero brinda una aproximación al funcionamiento real de algunas instituciones clave, aportando indicios valiosos para saber hacia dónde mirar.

En general, la información recolectada es lo suficientemente específica como para servir de base para entablar un diálogo orientado a la acción con los actores del escenario provincial. Este estudio de caso es un intento por aprovechar la evidencia obtenida y la capacidad construida durante el trabajo de campo para identificar las fortalezas y los principales desafíos que enfrenta la provincia en las dimensiones relevadas por la investigación. En las páginas que siguen intentaremos mostrar cómo los indicadores accionables de calidad institucional pueden llegar a ser una valiosa herramienta para delimitar espacios de reforma y diseñar medidas específicas que permitan avanzar la agenda del buen gobierno en el nivel provincial mediante cambios concretos.

1.5. La estrategia de recolección de los datos y algunos desafíos enfrentados durante el trabajo de campo en la provincia de Santa Fe

El grupo de trabajo se dividió para que cada miembro del equipo quedara a cargo de la recolección de datos en cada una de las cinco categorías incluidas en la matriz de indicadores. La apreciación de los puntajes propuestos y los comentarios incluidos en el informe final fueron elaborados de manera conjunta, lo que posibilitó una mayor amplitud de criterios al evaluar la información obtenida.

En todos los casos, la estrategia de recolección de datos fue similar. Se centró, en primer término, en la búsqueda de la legislación vigente. Para ello se utilizaron los portales de internet del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la provincia y se recurrió también a otros sitios digitales y bibliotecas que tuvieran registros de la legislación vigente. En aquellos puntos en los cuales no se logró un acceso directo por los medios referidos, se consultó a profesionales especializados en la materia.

Para la obtención de la información vinculada con los indicadores referidos a la práctica, se trabajó en forma simultánea con la búsqueda de informes, artículos periodísticos y académicos y con la realización de entrevistas a legisladores, funcionarios políticos o administrativos del gobierno provincial, magistrados judiciales, profesionales especialistas en el tema, y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Estas entrevistas revistieron diversos formatos, ajustándose a la disponibilidad de los consultados. Algunas fueron desarrolladas en encuentros personales en los lugares de trabajo de los entrevistados y otras fueron realizadas por correo electrónico, o en forma telefónica.

Luego de realizada la primera corrección de CIPPEC, hubo dificultades para acceder a los funcionarios públicos, debido a que en esa oportunidad se acercaba la fecha de cierre de la presentación de listas para las elecciones del año 2009. No obstante, se pudieron realizar contactos con alguno de ellos. Además, no todas las organizaciones de la sociedad civil demostraron voluntad de participar en el estudio. Muchas de las consultas fueron reiteradas en múltiples oportunidades, y aún así no se obtuvo respuesta en todos los casos.

2. La Provincia en contexto

La provincia de Santa Fe se encuentra situada en el centro de la República Argentina, tiene una superficie de 133.007 kilómetros cuadrados y una población cercana a los tres millones de habitantes. Su PBG representa aproximadamente un 8% del PBI.

Santa Fe es una de las pocas provincias cuya Constitución aún no ha sido adecuada a los requerimientos de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Si bien en varias oportunidades el poder político provincial buscó iniciar los debates para llevar adelante la reforma, su tratamiento se ha postergado en reiteradas oportunidades debido a la falta de acuerdos básicos entre el oficialismo y la oposición. Sin embargo, otros tipos de reformas institucionales han sido prolíficas. Entre ellas, sobresalen los cambios en el sistema electoral, que fue modificado, sin considerar correcciones menores, antes de las elecciones de 1991 y de 2005.

Para comprender esta mora en la actualización de la Constitución santafesina es preciso tener en cuenta algunas características del sistema de gobierno provincial y de la historia política reciente del distrito. En Santa Fe, el Poder Legislativo es bicameral, la Cámara de Diputados ejerce la representación del pueblo de la provincia tomada como distrito único y la Cámara de Senadores representa en forma territorial a los departamentos. A su vez, la Constitución establece que el Congreso provincial se elige completo junto al gobernador, es decir, sin renovación por mitades. Además, garantiza al partido ganador una cantidad de 28 diputados sobre un total de 50, para dotar al Ejecutivo de gobernabilidad.

A esta característica institucional se le debe sumar un dato político: entre 1983 y 2007 ambas cámaras estuvieron controladas por la misma fuerza política. La hegemonía del Partido Justicialista (con sus diferentes denominaciones y alianzas durante el período) se extendió desde el retorno a la democracia hasta las últimas elecciones para gobernador. La alternancia con el Frente Progresista, Cívico y Social (que encuentra sus antecedentes en la década del 90 con la constitución de la Alianza Santafesina) puso sobre el tablero una nueva realidad institucional en la que se da, por primera vez, el predominio del oficialismo en la Cámara Baja (por la cláusula constitucional antes comentada) y una mayoría opositora en la Cámara de Senadores (independientemente de los diferentes bloques existentes al interior del Partido Justicialista).

La novedad de la alternancia es en sí misma una ganancia en términos de calidad institucional. Este nuevo contexto abre en la provincia una oportunidad para debatir y acordar cambios que fortalezcan la calidad de la institucionalidad provincial, pero al mismo tiempo genera condiciones que pueden obstaculizar su concreción. La propia dinámica política será la que deberá responder cómo se resuelve este dilema.

3. Mapa de la calidad institucional en la provincia de Santa Fe

3.1. Acceso a la información pública

Los indicadores que componen esta dimensión fueron diseñados para relevar la existencia y el funcionamiento de normas y mecanismos que garanticen el libre flujo de información entre los poderes del Estado y la sociedad civil. Esta dimensión de análisis se basa en el supuesto de que la ciudadanía puede exigir mejores políticas públicas cuando cuenta con información relevante para evaluar las acciones y los programas de gobierno. Los indicadores incluidos en este grupo fueron diseñados para establecer si la legislación provincial reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y si el derecho se ejerce en forma efectiva en la práctica.

Santa Fe carece de una ley de acceso a la información pública que abarque a todo el sector público provincial. No obstante, el decreto 0692/09, de abril de 2009, reconoce el principio republicano de gobierno establecido en el artículo 1° de la Constitución Provincial, de modo tal que dar a publicidad los actos de gobierno y la transparencia del obrar de la administración se presenta como una obligación a las autoridades.

Este decreto obliga al Poder Ejecutivo, a la administración pública bajo su órbita, a las empresas y sociedades del estado provincial, a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, a las sociedades anónimas del Estado, a las sociedades de economía mixta, a las empresas y entes residuales e interestatales y a todas aquellas organizaciones empresariales donde el estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. También alcanza a los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del estado provincial e instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo de la administración provincial a través de sus jurisdicciones o entidades. El decreto no abarca al Poder Legislativo ni al Poder Judicial.

Los pilares de la norma son los principios de gratuidad del acceso a la información pública, plasmado en el artículo 11°, así como de “legitimación activa” contenido en el artículo 8°. La garantía de que los trámites son gratuitos, aún cuando los ciudadanos deban costear el copiado de la información, y no tener que acreditar interés legítimo o derecho subjetivo alguno para solicitar información, resumen el espíritu del texto.

De acuerdo con el decreto, el Estado y quienes se constituyen en sujetos requeridos deben atender a un estándar mínimo obligatorio de información que se publica en la página de internet de la provincia (www.santafe.gov.ar). Este servicio de publicación debe ser permanente, completo y actualizado según un mínimo de datos que varía de acuerdo con el área de que se trate. Así se dispone que a través del sitio oficial del gobierno se publiquen estructuras orgánicas, nómina de funcionarios políticos y respectivos cargos, organigramas y autoridades del área, misiones y funciones, ubicación geográfica de lugares de atención al público, marco normativo de referencia, llamados a licitaciones y concursos, nóminas de personal de inspección, descripción de formularios existentes, entre otros puntos.

Es oportuno destacar que el estado santafesino, desde enero de 2006, ha hecho accesible a través de su portal información relacionada con las gestiones del gobierno provincial y cuestiones directamente referidas con la realidad de la provincia y sus diferentes regiones. Por este medio se pueden realizar diversos trámites, desde operaciones tributarias hasta la consulta de partidas de nacimiento; también se brinda información sobre las actividades gubernamentales y se permite el seguimiento de expedientes y el acceso a información estadística. El sitio ofrece a los usuarios la posibilidad de realizar comentarios y sugerencias; puede observarse la estructura de la

administración; cuenta con accesos a los diferentes organismos del Estado; y permite utilizar un buscador para encontrar información específica. El portal del estado provincial también cuenta con un sistema unificado de leyes, a fin de acceder a normas y decretos.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que hay información que no está disponible en el portal. Con anterioridad a la sanción del decreto, cuando se solicitaba información que no estaba disponible en la página, se entregaba, en términos generales, de manera gratuita. Históricamente ha existido en la provincia una cultura política reacia a brindar acceso a la información pública. Sin embargo, esta cultura tendió a modificarse en los últimos años, aunque sin alcanzar a un acceso irrestricto de la información pública. Así, por ejemplo, frente a los pedidos de información la respuesta no era siempre positiva y pronta.

El decreto establece que el mecanismo de acceso a la información pública se organiza mediante un sistema centralizado de recepción de las solicitudes cuando éstas son dirigidas al ámbito de la administración pública provincial. Este diseño permite ordenar los pedidos y obtener información sobre el funcionamiento del sistema, al tiempo que facilita el monitoreo por parte de la autoridad de aplicación y propicia un mejor servicio de orientación sobre la información existente. La Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público es el organismo en el que se encauza el flujo de información generado a partir de este mecanismo. Esta recepción centralizada de las solicitudes garantiza al ciudadano la vía de acceso y la orientación en su búsqueda por parte de la autoridad de aplicación.

Otra fortaleza del instrumento legal es que posee algunas herramientas para hacer más viable el requerimiento de la información. Así, las Unidades de Enlace de cada uno de los ministerios son las encargadas de mantener la comunicación con la autoridad de aplicación a los fines de implementar y hacer posible el ejercicio efectivo del acceso a la información: reciben solicitudes y le dan trámite en su ámbito de actuación.

El trámite para la solicitud de información es sencillo: el decreto establece que debe presentarse un escrito que debe especificar qué información se requiere y en caso de saberlo se pide al ciudadano que identifique al organismo o sector que pueda poseer la información requerida. Se deben consignar los datos personales del requirente, pero no es necesario que se fundamenten los motivos de la presentación ni se acredite un interés legítimo.

En el caso de solicitudes de acceso a la información dirigidas a la administración provincial, el funcionario debe opinar fundadamente sobre su procedencia en los términos que pauta el decreto, y remitir dicha opinión junto a los demás antecedentes en un plazo no mayor a 15 días hábiles, al órgano competente. Este último tiene que expedirse en un plazo de 5 días hábiles sobre el requerimiento de acceso a la información solicitada y notificar la respuesta al solicitante. Estos plazos pueden prorrogarse por otros 10 días hábiles si hubiera circunstancias que lo justifiquen, mediante acto fundado dictado con anterioridad al vencimiento.

La norma establece en su artículo 28º el derecho de los ciudadanos a apelar por las vías administrativas y/o judiciales en caso de que no se hubiera dado respuesta una vez cumplidos los plazos establecidos, o en el caso de que la información suministrada hubiese sido ambigua, inexacta o parcial.

Si bien las excepciones a la norma suelen considerarse como puntos de inflexión en el reconocimiento de un derecho, el listado de los casos en los que se puede negar el acceso a la información (artículo 14 del decreto) pueden leerse como fortalezas en cuanto describen expresamente las situaciones en las que se podrá invocar esta excepción, por lo que deja poco espacio a interpretaciones discrecionales por parte de los funcionarios públicos.

Una debilidad del instituto está en su propio origen. El acceso a la información pública se consagró mediante un decreto del gobernador, luego de reiterados y fallidos intentos para impulsarlo desde el Poder Legislativo, a través de iniciativas de diverso signo político, en diferentes momentos. Es preciso aclarar, sin embargo, que recientemente un de los proyecto de ley del bloque Frente Progresista Cívico y Social ha obtenido media sanción en la Cámara de Diputados provincial¹¹.

Como la firma del decreto ha sido reciente y éste no entrará en vigor hasta noviembre de 2009, no se ha podido analizar su efectividad en la práctica. Tampoco ha podido evaluarse si se han presentado apelaciones a pedidos de acceso a la información que invoquen la norma recientemente dictada; ni si es posible saber si la gratuidad de la apelación coadyuva a formalizar el derecho en la práctica.

Con anterioridad a la firma del decreto, los ciudadanos podían iniciar una solicitud por vía administrativa de pronto despacho. Si esta solicitud no era respondida, podían impulsarse procesos de apelación basándose en la Constitución Nacional. Los medios de comunicación no solían utilizar procesos de apelación porque los tiempos que éstos implicaban eran demasiado extensos y la información perdía el carácter de oportuna.

3.2.Elecciones provinciales

3.2.1. Voto y participación

Un régimen político democrático es aquel en el que las principales autoridades y los representantes del pueblo son elegidos mediante elecciones periódicas, competitivas e institucionalizadas y en el que las libertades políticas son ejercidas con plenitud, no sólo durante la realización de los comicios. Los indicadores sobre elecciones provinciales abarcan tres cuestiones: derechos políticos, la calidad del proceso electoral, y el financiamiento de los partidos políticos. Estos indicadores se refieren al reconocimiento y a la efectiva vigencia del derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos.

En la provincia de Santa Fe, la ley establece que las elecciones se deben realizar a intervalos regulares, y todos los ciudadanos tienen derecho a votar, a formar partidos políticos y a postularse como candidatos a cargos electivos¹². En términos generales, se observa que esta legislación es efectivamente aplicada y que los ciudadanos no sufren restricciones para el ejercicio de sus derechos políticos.

En la práctica, las elecciones provinciales se celebran de acuerdo con un cronograma regular. Una vez efectuada la convocatoria electoral mediante un decreto del Poder Ejecutivo, es publicada en medios de comunicación de amplia difusión. Desde 1983, las elecciones provinciales se realizan cada cuatro años. Desde 1991, con excepción del año 2003, los comicios provinciales no coincidieron con las elecciones nacionales. Por normativa constitucional¹³, las elecciones a cargos legislativos y ejecutivos provinciales deben realizarse con una antelación no mayor a los seis meses y no menor a los tres respecto al recambio de autoridades. Es decir, la Constitución provincial establece un plazo dentro del cual deben realizarse los comicios, pero no fija una fecha exacta para

¹¹ El proyecto, que recibió media sanción el 5 de agosto de 2009 unifica el texto de dos proyectos presentados por los Diputados Real (expediente 21017-FP) y Marcucci (expediente 20976-FP).

¹² Constitución provincial, artículos 29 y 30.

¹³ Constitución provincial, artículo 70.

la realización de los mismos. Esto deja un margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo provincial para hacer coincidir las elecciones provinciales o no con las elecciones nacionales, según se quiera aprovechar o evitar el efecto que las campañas electorales nacionales tienen en el escenario local. En la práctica, todos los ciudadanos adultos pueden votar en las elecciones provinciales. El voto es secreto e individual. En términos generales, se puede decir que ninguna autoridad, persona, corporación, partido, agrupación política u organización obliga o induce a los electores a votar por un candidato o partido determinado. Sin embargo, diversas observaciones electorales realizadas¹⁴ en comicios provinciales han registrado prácticas clientelistas destinadas a la inducción del voto. Pero la incidencia de este fenómeno es muy marginal y un porcentaje mayoritario de la población vota libremente.

En las elecciones provinciales se utiliza el padrón nacional. Antes de las últimas elecciones, el gobierno provincial denunció que en el padrón de Santa Fe se registraban más de 20 mil personas fallecidas. Este descubrimiento fue la consecuencia de la informatización de las bases de datos de los registros civiles de la provincia, que permitió contrastar los certificados de defunción con los padrones provisorios. A partir de esta denuncia, el gobierno provincial inició un trabajo conjunto con la Secretaría Electoral Nacional que permitió comprobar y subsanar las irregularidades¹⁵. De modo que, lo que se verifica en la práctica, es que el registro de ciudadanos es, en términos generales, eficiente y que ante eventuales errores se procede a su corrección.

En lo que se refiere a la participación ciudadana en los partidos políticos, en la práctica, todos los ciudadanos pueden formar agrupaciones políticas. No existen en la provincia barreras para la creación de nuevos partidos más allá de los requisitos fijados por la ley. En la provincia de Santa Fe, como en todas las provincias de la República Argentina, la inscripción de nuevos partidos políticos está abierta en forma permanente. El Tribunal Electoral facilita la formación de nuevos partidos poniendo a disposición de la ciudadanía en su página de internet un modelo de constitución que sirve de base para la documentación que se debe presentar. Esto facilita la tarea a quienes no tienen suficiente conocimiento sobre la materia y evita observaciones de carácter formal o procesal. La ley solicita un porcentaje mínimo de adhesiones y afiliaciones para conceder la personería jurídica a los nuevos partidos. Conseguir estos avales requiere trabajo, pero no son requisitos tan altos que puedan considerarse como barreras para la conformación de nuevas agrupaciones.

De acuerdo con la ley electoral provincial¹⁶, las candidaturas se definen en elecciones internas, abiertas, obligatorias y simultáneas. Desde 2005 los candidatos a cargos electivos son elegidos de entre las listas de precandidatos presentadas por los partidos o alianzas en elecciones simultáneas, obligatorias para todos los partidos, y con la participación obligatoria también de todos los ciudadanos, sean o no afiliados. No obstante, la postulación de quienes integran las listas que concurren a estas elecciones primarias es definida por los líderes partidarios.

3.2.2. Financiamiento de los partidos políticos

La sub-categoría financiamiento de los partidos políticos afecta negativamente la evaluación de la provincia en la dimensión elecciones provinciales, esencialmente debido a vacíos en la

¹⁴ Mutti, V. G., Ortega, M. L., Bertevoro C., "Informe de la observación etnográfica realizada en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Constitución y Reconquista", OBSERVATORIO ELECTORAL, 2 de septiembre de 2007; disponible en página web de ONG Ejercicio Ciudadano, www.ejerciciociudadano.org.ar.

¹⁵ Diario El Litoral, "Bonfatti habló con Tulio por el padrón", 19/04/09, disponible en Internet, www.ellitoral.com.ar.

¹⁶ Ley provincial 12.367.

regulación del financiamiento privado y a que el régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos es laxo. Esta situación no es exclusiva de la provincia de Santa Fe, sino que la regulación y el control de la forma en que se financian los partidos es un desafío común a prácticamente todos los distritos.

La legislación vigente compromete al Estado provincial con el sostenimiento de los partidos políticos que actúan en el nivel provincial. La ley 6.808 establece la creación de un Fondo Partidario Permanente para contribuir al sostenimiento de las agrupaciones y las beneficia con exenciones impositivas, al tiempo que los somete a un régimen de control patrimonial¹⁷. La ley 6.808 establece que corresponde al Poder Ejecutivo provincial, a través del Ministerio de Gobierno, la distribución de los recursos del Fondo Partidario Permanente entre los partidos reconocidos. La ley 12.080 perfecciona el mecanismo de financiamiento público y establece un criterio preciso para la asignación de esos recursos entre los partidos políticos (artículo 12). Además, esta ley provincial regula tanto los aportes privados que los partidos reciben, como los gastos que se realizan con motivo de las campañas electorales¹⁸.

Sin embargo, la legislación provincial sobre financiamiento privado presenta importantes vacíos y el régimen de control patrimonial al que están sometidos los partidos es laxo. La ley 6.808 (modificada por la ley 12.080) establece que *“los recursos de los partidos políticos provendrán íntegramente de los aportes que a tal efecto destinen los presupuestos de la Nación y de la provincia de Santa Fe, y de los que efectúen las personas físicas y jurídicas”* (artículo 34^o), y fija algunas restricciones generales a los aportes que los partidos pueden recibir (artículo 35). Sin embargo, la legislación provincial no fija montos máximos para los aportes privados que los partidos pueden recibir, ni para los gastos que pueden realizar.

El régimen de control patrimonial dispuesto por la ley 6.808 (artículo 42^o) exige que los partidos presenten ante el Tribunal Electoral de la provincia el estado anual de su patrimonio y la cuenta de los ingresos y egresos producidos al cierre de cada ejercicio. Ese estado contable debe publicarse durante un día en el Boletín Oficial. La misma norma exige también que después de cada acto electoral los partidos presenten una cuenta detallada de los ingresos y egresos correspondientes a la campaña electoral. Además, la ley 12.080 establece que los partidos deben presentar también un estado de origen y aplicación de dichos fondos debidamente documentado, y un listado completo de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos a la campaña electoral, detallando los datos de identificación personal y tributaria, con el monto y la fecha del aporte. La ley no exige, sin embargo, que toda esta información sea auditada. Las normas citadas sólo señalan que queda a disposición de la autoridad de aplicación y de toda persona física o jurídica que acredite interés legítimo, quienes pueden hacer impugnaciones. En el caso de que se realizaran observaciones, la autoridad de aplicación debe resolver si corresponde aplicar sanciones.

3.2.3. Proceso electoral

Los ciudadanos y los partidos políticos están facultados por ley para impugnar los resultados de los procesos eleccionarios¹⁹. Se ha comprobado que en la práctica los ciudadanos pueden efectivamente requerir la revisión de los resultados a través del Tribunal Electoral.

El Tribunal Electoral es el organismo encargado de monitorear las elecciones y el financiamiento de los partidos. Más allá de lo que la ley señala sobre su independencia, en muchas

¹⁷ Ley provincial 6808, artículos 41 y 42.

¹⁸ Ley provincial 12.080, capítulo I título II y III, capítulo II.

¹⁹ Ley provincial 4.990, artículo 39.

ocasiones el Tribunal Electoral ha sufrido interferencias políticas. El cuerpo está presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la provincia. Si bien la Constitución establece la división de los poderes públicos, el mecanismo de designación de los jueces provinciales puede llegar a crear vinculaciones que vicien lo dispuesto por la norma. Actualmente, sin embargo, la independencia del Tribunal está garantizada ya que sus miembros fueron designados antes de la alternancia en el gobierno provincial por otra mayoría política.

El Tribunal cuenta con recursos humanos adecuados para cumplir su función, es decir, abogados especializados en materia electoral. La ley no establece incompatibilidades de ninguna naturaleza para el ejercicio de funciones en el Tribunal Electoral, por lo que no todos los funcionarios tienen dedicación exclusiva. Sí existe un elevado nivel de permanencia del personal en la agencia, lo cual contribuye a la capacitación y a la acumulación de experiencia de quienes trabajan allí.

El Tribunal publica regularmente los resultados generales del escrutinio en su sitio de internet. Se observa una escasa predisposición del Tribunal a iniciar investigaciones e imponer sanciones. De hecho, no existen antecedentes de este tipo. Incluso, cuando se presentan denuncias, el Tribunal puede no actuar con ecuanimidad a la hora de sancionar²⁰. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con el cumplimiento del régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos políticos. Una vez finalizado el acto electoral, los partidos que actúan en la provincia deben entregar al Tribunal Electoral un informe detallado de los ingresos y egresos producidos en la campaña, acompañado por un estado de origen y aplicación de esos fondos, debidamente documentado²¹. En la práctica, sin embargo, no todos los partidos informan de sus gastos de campaña. Sin embargo, no se han registrado sanciones por parte del Tribunal Electoral por la demora o la no presentación de los informes correspondientes.

El Tribunal Electoral conserva a disposición de los interesados la información referente al Fondo Partidario Permanente y a los registros financieros de los partidos políticos y los candidatos que han sido presentados. No obstante, la ley exige que el solicitante acredite “interés legítimo” para acceder a la información. Por este motivo, en la práctica, sólo pueden hacerlo los apoderados de los partidos. Aunque el trámite es gratuito, el trámite para acceder a esa información puede implicar demoras excesivas. Finalmente, si bien la legislación electoral²² de la provincia de Santa Fe no prevé expresamente que las elecciones provinciales puedan ser monitoreadas por observadores locales e internacionales, en la práctica se puede pedir una autorización al Tribunal Electoral. Y efectivamente se han realizado varias experiencias de observatorios electorales en comicios realizados en la provincia.

3.3.Rendición de cuentas de los Poderes del Estado provincial

El concepto de rendición de cuentas o *accountability* refiere a la obligación que en las democracias representativas tienen los funcionarios de gobierno y los representantes de responder por el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus atribuciones, atender los reclamos de la

²⁰ Académicos y funcionarios de primera línea del nivel provincial fueron consultados durante el trabajo de campo sobre esta materia y afirmaron que no existen casos de iniciación de investigaciones por parte del Tribunal Electoral, y que cuando se radican denuncias la imposición de sanciones a partidos políticos se realiza teniendo en cuenta quién es el infractor.

²¹ Ley provincial 12.080, artículo 9.

²² Constitución provincial, sección segunda, ley provincial 12.367.

ciudadanía y actuar en consecuencia, y hacerse responsables tanto de sus acciones y decisiones como de las consecuencias de las mismas. Pueden distinguirse tres tipos de *accountability*: la vertical electoral, que es producto de la realización de elecciones limpias y periódicas; la horizontal, que resulta de la división de los poderes públicos y los controles mutuos que entre ellos operan (O'Donnell, 2004); y la social (Smulovitz, 2001) que es la que los medios de comunicación y la sociedad civil organizada ejercen por fuera de los períodos electorales y de manera constante y sectorizada.

Los indicadores incluidos en esta dimensión tienen el propósito de 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 algunos 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 determinar la existencia y evaluar el efectivo funcionamiento de dos agencias clave: el organismo de auditoría externa 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 con sus funciones. También se incluyeron indicadores de producto destinados a evaluar la calidad y publicidad de la información producida por estas agencias.

3.3.1. Pesos y contrapesos

La independencia del Poder Judicial es un elemento central del sistema de pesos y contrapesos. Los indicadores utilizados para evaluar este aspecto analizan el proceso de selección de los jueces y los mecanismos disciplinarios a los que los jueces están sujetos. El Poder Judicial es el único poder del Estado cuyos miembros no son elegidos por los ciudadanos, sino por el Poder Ejecutivo, con el acuerdo del Poder Legislativo, de modo que, la independencia del Poder Judicial depende en gran medida de la forma y el funcionamiento de los mecanismos de selección de los magistrados.

La Constitución de la provincia establece que los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los vocales de las cámaras de apelación y los jueces de primera instancia son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa²³.

El actual gobierno provincial creó, por decreto, un Consejo de la Magistratura que participa del proceso de selección y evalúa a los candidatos a ocupar cargos en el Poder Judicial²⁴. El Consejo es un órgano asesor del Poder Ejecutivo provincial destinado a proponer a éste, mediante concursos y entrevistas públicas, los candidatos para cubrir las magistraturas vacantes. La terna propuesta por el Consejo de la Magistratura vincula al Poder Ejecutivo en cuanto a su composición pero no en cuanto al orden de mérito²⁵. La creación de este organismo incorpora una mejora sustancial al proceso de selección de los jueces provinciales, acotando los márgenes de discrecionalidad del Ejecutivo y fortaleciendo en la práctica la independencia de los magistrados.

²³ Constitución de la provincial de Santa Fe, artículo 86.

²⁴ Decreto 164/2007.

²⁵ Decreto 164/2007m artículo 25.

Se comprueba también que, en la práctica, en los procesos de selección de candidatos para ocupar cargos de magistrados se exigen calificaciones profesionales elevadas para la adjudicación de cargos.

Otro elemento evaluado por los indicadores es el diseño y funcionamiento del mecanismo disciplinario al que están sujetos los jueces de la provincia. La Corte Suprema de Justicia es la autoridad que tiene a su cargo el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre el resto de los magistrados judiciales²⁶. Cuando se trata de la misma Corte, esta facultad recae sobre la Legislatura. Como los miembros de la Corte son designados por el poder político, en función de su diseño, los mecanismos disciplinarios a los que están sujetos los magistrados no están completamente protegidos de interferencias políticas. A pesar de ello, existen casos concretos de iniciación de procesos que dan cuenta de que los mismos se realizan y con una alta periodicidad.

El otro rol clave del Poder Judicial en el sistema de pesos y contrapesos es el control de constitucionalidad. En la provincia de Santa Fe el Poder Judicial está facultado por ley a revisar las decisiones y acciones de los otros poderes a pedido de parte en casos concretos²⁷. Históricamente, en la práctica, se observa una escasa predisposición del Poder Judicial a revisar cuestiones políticamente sensibles y los procesos judiciales referidos a esos temas pueden prolongarse por extensos períodos de tiempo. No han existido casos de confrontación abierta entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. Los especialistas consultados sostiene que esto se explica por el mecanismo de designación de los magistrados judiciales, y, últimamente, por la tendencia a la autolimitación del actual gobierno provincial. Tampoco es habitual que el Poder Judicial confronte con el Legislativo. Si bien las acciones por inconstitucionalidad son poco frecuentes, corresponde destacar que cuando se presentan reclamos el Poder Judicial realiza las revisiones pertinentes. Por ejemplo, a fines de 2006 la Corte Suprema de Justicia admitió la revisión de la constitucionalidad de la ley 11.196, artículo 9, inciso b, (régimen salarial del Poder Judicial) y de la ley 12.036, artículos 1, 3, 4, 6, 8, 10 y 13 (atención adecuada de la situación social y de emergencia de las cuentas públicas). Por último, la dimensión también evalúa la obligación de fundamentar las sentencias. Los magistrados del Poder Judicial están obligados por ley a fundamentar sus decisiones²⁸. En la práctica, esta obligación se cumple, aunque la calidad de las fundamentaciones puede variar notablemente entre los distintos magistrados.

En el ámbito del Poder Ejecutivo se observa que éste se mantiene dentro de los márgenes de sus atribuciones, respetando los límites jurisdiccionales de su función. En este sentido puede constatar que los decretos firmados por el actual gobernador están dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El mayor porcentaje de los decretos emitidos está relacionado con la promulgación de leyes y con la regulación de las competencias y estructuras ministeriales. También se emitió un significativo número de decretos relacionados con políticas dirigidas al personal provincial y a la regulación de tasas y servicios públicos. En algunos casos el Ejecutivo ha utilizado incluso decretos para limitar sus atribuciones, tales como los cambios promovidos en los mecanismos de selección de los miembros de Poder Judicial, y de las primeras líneas de funcionarios de las agencias especializadas de control. Si bien no está arraigada en la provincia la práctica de que los funcionarios de primera línea y el gobernador se presenten periódicamente en ruedas de prensa para dar cuenta de la marcha de los asuntos públicos, si es habitual que fundamenten sus decisiones de política ante la opinión pública a través de los medios de comunicación. Tampoco

²⁶ Ley provincial 10.160, Constitución Provincial, artículos 98 y 99.

²⁷ Constitución Provincial, artículo 93 incisos 1° y 2°, ley provincial 7.055, artículo 1°, ley provincial 10.160, artículo 16, inciso 1°, ley provincial 11.330.

²⁸ Constitución provincial, artículo 95, ley provincial 5.531.

está institucionalizado ningún esquema de visitas periódicas de los miembros del gabinete para dar cuenta de la marcha de los asuntos públicos en sus áreas de incumbencia, ni está arraigada en la práctica parlamentaria de la provincia la utilización del mecanismo de interpelación previsto en la Constitución. Últimamente el Poder Ejecutivo ha adoptado la práctica de concurrir a la legislatura para presentar sus iniciativas. Sin embargo, los legisladores de la oposición sostienen que el Ejecutivo deja sin respuesta muchos de los pedidos de informe elevados por la Legislatura. El senador provincial y presidente del Partido Justicialista de Santa Fe, Ricardo Spinozzi, manifestó públicamente que, en 2008, de los 150 pedidos de informes requeridos el gobierno sólo contestó 14²⁹.

Las fuentes consultadas coinciden en sostener que, históricamente, en la provincia las funciones del gobierno nunca se han mantenido estrictamente separadas de las funciones del partido de gobierno. Siempre han existido vasos comunicantes entre ambas esferas, que no siempre consisten en transferencias directas, sino también indirectas. De hecho, dada la continuidad del Partido Justicialista en las funciones de gobierno en las últimas dos décadas, se fueron generando fuertes lazos entre este partido y la administración pública provincial. El reciente cambio de signo político en el gobierno modifica esta situación poniendo en evidencia otra de las ventajas de la alternancia frecuente en el poder. Esto no implica, sin embargo, que no se hayan establecido nuevas conexiones. La oposición ha expresado públicamente su preocupación por la cantidad de nombramientos tanto de personal político de gabinete como a través de contratos de locación de servicios para incorporar elementos de las estructuras partidarias que apoyan al nuevo gobierno³⁰. Sin embargo, es preciso reconocer que la reciente puesta en vigencia del Decreto 0291/09 que establece un proceso competitivo para el ingreso a la administración pública provincial, crea las condiciones para eliminar uno de los principales mecanismos a través de los cuáles se utilizan recursos públicos para el financiamiento de las estructuras partidarias. Además, cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en otras provincias, no es el gobernador quien ocupa la presidencia del partido de gobierno sino que en los órganos directivos predominan los referentes parlamentarios.

La legislación provincial establece que los ciudadanos tienen libre acceso al proceso y los documentos legislativos³¹. En cuanto al acceso a la información legislativa, en la práctica, se observa que el sitio de la Cámara de Diputados es completo, permite acceder al Diario de Sesiones, el Temario de Sesiones, un buscador de legislación provincial y datos de contacto de las dependencias de la Cámara, las Comisiones, los Bloques y los Diputados. El sitio de la Cámara de Senadores ofrece información similar y también está actualizado. Un informe de la Fundación Ejercicio Ciudadano sostiene que habiéndose realizado solicitudes de acceso a ambas cámaras por escrito durante el año 2008, las dos respondieron afirmativamente aunque el trámite en el Senado tuvo más demora³².

²⁹ Diario UNO, "Spinozzi se molestó con Binner", 08/03/09, <http://www.unosantafe.com.ar>.

³⁰ "Sigue la polémica por los cargos. Diputados del PJ consideraron incompletos los datos socialistas" http://www.notife.com/noticia/articulo/944958/Diputados_del_PJ_consideraron_incompletos_los_datos_socialistas.html.

³¹ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Artículo 44. Reglamento Interno de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, artículo 227. Reglamento interno de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe. artículos 29, 30, 31, 32, 92. Ley n°11894, artículos 1, 2, 3, 4. Ley n° 10870, artículos 1, 2.

³² Fundación Ejercicio Ciudadano, "Pedidos formulados por Fundación Ejercicio Ciudadano: ejercer nuestro derecho a la información completa, veraz, adecuada y oportuna". Puede consultarse en www.ejerciciociudadano.org.ar.

3.3.2. Inmunidades

La dimensión rendición de cuentas incorpora además algunos indicadores destinados a evaluar el alcance de las inmunidades de las que gozan los funcionarios electos y los jueces. El gobernador y su gabinete de ministros gozan de inmunidad pero pueden ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, delito cometido en el ejercicio de éstas o crímenes comunes. El fallo condenatorio dispone la destitución del acusado y su inhabilitación para ocupar cargos de la Provincia por tiempo determinado sin perjuicio de la responsabilidad del condenado ante la justicia ordinaria³³. Por otra parte, los legisladores provinciales gozan de inmunidad de arresto y de proceso, pero la misma puede ser levantada con acuerdo de ambas Cámaras³⁴. Los miembros de la Corte Suprema de Justicia están sujetos al mecanismo de juicio político. Los demás jueces son enjuiciables, ante la Corte Suprema de Justicia, integrada a ese sólo efecto por un senador, un diputado y dos abogados de la matrícula³⁵. Este último tipo de proceso es habitual en la provincia.

3.3.3. Regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses

Esta dimensión incluye también un bloque de indicadores destinados a dar cuenta de la existencia y funcionamiento de regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses. La evaluación obtenida por la provincia en este bloque de indicadores se ve afectada por la ausencia de una ley de ética pública o similar que regule integralmente la materia disponiendo además mecanismos de control para garantizar el cumplimiento. Esta situación repercute negativamente en el desempeño de Santa Fe en la dimensión “Rendición de Cuentas” y en la evaluación del marco institucional del servicio civil provincial.

La legislación provincial obliga al gobernador y su gabinete, los jueces y los legisladores provinciales a presentar regularmente una declaración patrimonial y financiera³⁶. De acuerdo a la ley 7089 las mismas no son de carácter público, sino que deben entregarse en sobre lacrado al Escribano Mayor de Gobierno que las conserva a disposición de la autoridad competente. Además, la mencionada norma no exige que las declaraciones juradas sean auditadas.

Si bien no existe en la provincia un régimen de obsequios y cortesías para el gobernador, los altos funcionarios del ejecutivo y los legisladores provinciales, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la Provincia de Santa Fe establece que los miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo tienen prohibido recibir dádivas, donaciones, regalos o presentes, con excepción de los que tuvieren carácter simbólico y no excedan el valor de pesos cien (\$ 100)³⁷. La misma ley provincial establece algunas restricciones a los miembros del poder Legislativo y Ejecutivo para emplearse en el sector privado después de abandonar la función pública³⁸. Esta ley, sin embargo, tampoco prevé mecanismos para el control del cumplimiento.

Durante la investigación el equipo de campo pudo constatar que las mencionadas disposiciones de la ley 12080 respecto del conflicto de intereses era desconocida para la mayoría de los funcionarios públicos, legisladores y académicos consultados. Este desconocimiento se suma a la ausencia de mecanismos de control como otro indicio de escasa implementación. Al mismo tiempo, el Tribunal Electoral, en su calidad de órgano de aplicación de la ley 12080, no puede

³³ Constitución de la provincia de Santa Fe, Sección Sexta, Capítulo Único - Juicio Político.

³⁴ Constitución de la provincia de Santa Fe, artículo 51.

³⁵ Constitución de la provincia de Santa Fe, artículo 91.

³⁶ Ley provincial 7.089.

³⁷ Ley 12.080, Orgánica de los Partidos Políticos de la Provincia de Santa Fe, artículo 15.

³⁸ Ley 12.080, Orgánica de los Partidos Políticos de la Provincia de Santa Fe, artículo 14.

investigar ni sancionar de oficio las infracciones a dichas prohibiciones, sino que sólo puede actuar ante una denuncia. Actualmente, no existen casos de este tipo.

Cabe señalar, sin embargo que la reciente creación de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público³⁹ abre la oportunidad de revertir tanto la falta de una ley que regule integralmente la materia como la falta de controles. En efecto, el Anexo III del Decreto 1882, en el que se definen los objetivos, misiones y funciones de la Dirección y sus dependencias contempla entre las funciones del Departamento de Ética las de evaluar y proponer reformas al régimen de presentación de declaraciones juradas; controlar el contenido de las declaraciones juradas presentadas por los funcionarios públicos; proponer un sistema normativo que contemple el conflicto de intereses entre la actividad pública y la privada; y colaborar en el control de régimen de incompatibilidades y multiempleo⁴⁰.

3.3.4. Instituciones de control externo

La Constitución provincial, en su artículo 81º establece que el Tribunal de Cuentas es el órgano encargado de aprobar o desaprobar la percepción de caudales públicos y declarar las responsabilidades que de ello resulten, con jurisdicción en toda la provincia. El Tribunal tiene la configuración de un “cuarto poder”, ubicado institucionalmente fuera de la órbita tanto del Ejecutivo, como del Legislativo y con autonomía funcional y autarquía administrativa y financiera.

Sin embargo, la Constitución establece que los titulares son nombrados por el Ejecutivo con el acuerdo de la Legislatura⁴¹. Este mecanismo de designación puede llegar a restringir en la práctica la autonomía del organismo, ya que sus autoridades son designadas por los funcionarios a quienes se supone que el Tribunal debe controlar. Sin que esto implique una total sujeción a mandatos partidarios, puede limitar la realización del principio autonomía prevista por la ley.

A pesar de lo antes mencionado, recientemente se han realizado modificaciones en el mecanismo de selección de los integrantes del Tribunal de Cuentas. Se trata de reformas que implican una autolimitación del Ejecutivo en sus prerrogativas. Estas modificaciones han sido introducidas mediante decretos del Poder Ejecutivo. Las mismas incorporan un mecanismo que somete a los precandidatos a ocupar los cargos directivos en el Tribunal a una evaluación profesional⁴². Estas modificaciones restringen la discrecionalidad del Ejecutivo en la elección de las autoridades del Tribunal de Cuentas. El nuevo mecanismo se puso en vigencia recientemente y aún no se ha efectivizado ningún nombramiento en el que se hubieran aplicado estas innovaciones. Al mismo tiempo, se observa que las actuales autoridades fueron designadas por la administración anterior, de distinto signo político, dato que es indicio de la independencia del Tribunal respecto del gobierno actual.

Se ha comprobado, a su vez, que en la práctica los funcionarios del Tribunal están protegidos de ser removidos sin una justificación relevante. Los entrevistados expresaron que no perciben que en la provincia estén dadas las condiciones para que el poder político pudiera remover a los miembros del Tribunal sin contar con argumentos sólidos⁴³.

³⁹ Decreto 1882/2008.

⁴⁰ Decreto 1882/2008, Anexo III.

⁴¹ Constitución de la Provincia artículo 81.

⁴² Decreto 3067/ 2008.

⁴³ Constitución Provincial, artículo 81: “Los miembros del Tribunal de Cuentas (...) pueden ser removidos según las normas del juicio político”.

Asimismo, esta agencia recibe financiamiento regular y posee un plantel permanente. El Tribunal de Cuentas lleva adelante una actividad intensa: inicia periódicamente investigaciones y produce regularmente informes públicos a los que se puede acceder sin ningún costo adicional a través del sitio de internet⁴⁴. La publicación de los informes puede presentar, sin embargo, algunas demoras.

No obstante lo dicho, las demoras en la conformación de la Comisión de Control y Revisora de Cuentas ha mermado la capacidad de la agencia de insistir en el cumplimiento de las observaciones legales que pueda realizar al Poder Ejecutivo. Dicha Comisión tiene a su cargo, entre otras cosas, el análisis y dictamen de las observaciones legales que el Tribunal de Cuentas comunique al Poder Legislativo. Hay situaciones en las cuales el Tribunal de Cuentas realiza informes, pero éstos no suelen disparar acciones correctivas por parte del gobierno. En los casos recientes de mayor notoriedad pública se han argumentado las decisiones, pero las mismas no han sido modificadas. Ejemplos de lo antedicho son las objeciones del Tribunal de Cuentas sobre el mecanismo utilizado por el Ejecutivo para la adjudicación al Banco Municipal de Rosario de la prestación del servicio de tarjetas sociales; y las objeciones realizadas a la licitación pública para definir el agente financiero de la provincia⁴⁵.

La Defensoría del Pueblo fue creada mediante una ley provincial, y está bajo la órbita del Poder Legislativo⁴⁶. Como el Tribunal, la Defensoría cuenta con autonomía funcional y autarquía administrativa y financiera. En este caso también, el mecanismo de selección de los titulares puede ser considerado como un elemento que potencialmente puede restringir la autonomía consagrada por ley. Son elegidos por el Poder Ejecutivo con el acuerdo de la Legislatura. No obstante, se ha iniciado un proceso de reforma asimilable al comentado en el caso del Tribunal de Cuentas en cuanto limita la discrecionalidad en las designaciones. Para la Defensoría del Pueblo el Ejecutivo determinó mediante un decreto que los candidatos sean sometidos a un escrutinio público previo a que el pliego del elegido sea enviado a la Legislatura⁴⁷.

Asimismo, debemos destacar que desde la creación de esta agencia ningún titular ha sido removido de su puesto sin una justificación relevante, lo cual es un indicador de la autonomía del organismo en la práctica.

La Defensoría recibe una fuente de financiamiento regular derivado del presupuesto provincial, y está facultada para solicitar créditos a organismos nacionales o internacionales de financiamiento. Cuenta con un plantel permanente que ha sido seleccionado (o ratificado en su puesto) mediante un concurso de antecedentes y oposición. Y produce numerosos informes que se encuentran disponibles tanto en la página de la institución, como en la de la Legislatura.

La Defensoría del pueblo inicia investigaciones en las siguientes circunstancias: a) de oficio cuando el Defensor del Pueblo considera que alguna anomalía en el funcionamiento de la administración pública lo requiera; b) ante una denuncia específica por actos u omisiones de la administración pública provincial; o c) a pedido de algún miembro del poder legislativo provincial. En algunos casos estas investigaciones han tenido trascendencia judicial.

⁴⁴ <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/1182>.

⁴⁵ Diario El Litoral, 12/11/2008, "Fariás defendió la contratación del sistema de tarjetas sociales", www.ellitoral.com; Diario El Litoral, 13/04/2009, "Agente financiero: el Ejecutivo respondió al Tribunal de Cuentas", www.ellitoral.com.

⁴⁶ Ley provincial 10.396.

⁴⁷ Decreto 3053/2008.

Además, es habitual que el gobierno provincial lleve a cabo intervenciones en colaboración con la defensoría. Son de público conocimiento, por ejemplo, las tareas compartidas para mejorar la seguridad vial. Recientemente, la Defensoría recomendó al gobierno provincial que adaptara la legislación provincial en relación a licencias por amamantamiento en el ámbito docente a lo establecido por la legislación nacional. El ejecutivo informó que inició expedientes al respecto. Sin embargo, en su informe anual del año 2008 la Defensoría señala que, en ocasiones, distintos organismos del sector público no contestan los oficios que ésta les remite, obstaculizando así la gestión de las quejas recibidas⁴⁸.

3.4.Presupuesto y transferencias fiscales

El presupuesto es una herramienta clave para el diseño de las políticas públicas y para la gestión del Estado. Es el instrumento constitucional que establece prioridades, límites, garantías, competencias y responsabilidades respecto de toda la hacienda pública, que expone los recursos calculados y su correspondiente aplicación, exhibe los resultados económicos y financieros esperados, los bienes y servicios a generar, y los recursos humanos a utilizar. Por este motivo, el proceso presupuestario puede ser pensado como el ámbito en el que las decisiones de política que conforman el accionar del Estado se materializan en medidas concretas. Los indicadores que conforman esta categoría de análisis relevan 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.

3.4.1. Proceso presupuestario

Los indicadores sobre proceso presupuestario apuntan a determinar las capacidades del poder legislativo provincial para introducir modificaciones en 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 marco institucional del proceso presupuestario está definido por las disposiciones constitucionales y la ley provincial 12.510 de Administración Financiera. La Constitución provincial establece que el Poder Ejecutivo debe presentar a la Legislatura, antes del 30 de septiembre de cada año, el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la provincia y de las entidades autárquicas⁴⁹. Además, el Ejecutivo debe remitir anualmente al Poder Legislativo la cuenta de inversión del ejercicio anterior⁵⁰. El texto constitucional también establece que corresponde al Poder Legislativo fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos y aprobar o desechar anualmente la cuenta de inversión⁵¹.

La ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado, promulgada en 2006, rige el proceso presupuestario en la provincia de Santa Fe. Esta ley establece que el gobierno debe fijar anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto en

⁴⁸Defensoría del Pueblo, Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, año 2008-2009, <http://www.defensorsantafe.gov.ar/informes>, 2009, página 35.

⁴⁹ Constitución Provincial, artículo 72, inciso 8.

⁵⁰ Constitución Provincial, artículo 72, inciso 9.

⁵¹ Constitución Provincial, artículo 55, incisos 8 y 9.

el marco de los planes y políticas provinciales y presentarlo ante la Legislatura para su consideración en la fecha que lo determina la Constitución provincial. El legislativo puede introducir cambios aunque no puede aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos.

En la práctica, hasta 2007, los sucesivos gobiernos justicialistas lograban que sus presupuestos se aprobaran, sin que el Poder Legislativo planteara modificaciones relevantes en términos de políticas. Dada la afinidad política que existía entre ambos poderes, no era habitual que el Legislativo introdujera modificaciones. Sin embargo, con el cambio del signo político del gobierno provincial, el Poder Legislativo comenzó a hacer un uso más activo de las prerrogativas que la Constitución le asigna en el proceso presupuestario.

Lo notorio de este caso es que dado el cambio de partido o coalición política en el Poder Ejecutivo y la conformación del Senado con mayoría opositora, muchas acciones que antes eran decisión sólo del Poder Ejecutivo, actualmente requieren la construcción de consensos en la Legislatura provincial. De hecho, la aprobación del presupuesto provincial 2009 fue demorada en el Poder Legislativo hasta febrero de 2009, pese a que por ley debería haber sido aprobado como máximo en diciembre de 2008.

Las Cámaras que componen el Poder Legislativo cuentan con sus respectivas Comisiones de Presupuesto y Hacienda especializadas en el tratamiento de las cuestiones presupuestarias⁵². Si bien el cargo de secretario en ambas comisiones es concursado y cuenta con personal administrativo a cargo, el Poder Legislativo no cuenta con un cuerpo técnico permanente para asesorar a los legisladores en materia presupuestaria, por lo que los legisladores recurren a sus propios asesores. Sin embargo, los legisladores, funcionarios de hacienda de la provincia y académicos consultados sostuvieron que ambas comisiones cuentan actualmente con capacidades técnicas adecuadas para analizar el proyecto de presupuesto. En el Senado, por ejemplo, el Senador Mercier, es ex ministro de Economía. Ambas comisiones están presididas por contadores públicos y algunos de los legisladores que las integran son también profesionales de las ciencias económicas.

El proceso presupuestario es conducido de manera transparente: todos los legisladores tienen acceso en tiempo y forma al proyecto de presupuesto y a la información complementaria, para facilitar el debate en ambas cámaras. La ley 12.510 establece en sus artículos 20º y 21º que el Ejecutivo debe remitir a la Legislatura, junto con el presupuesto, proyecciones de recursos y gastos para, por lo menos, los siguientes tres años. El Poder Ejecutivo pone a disposición de los legisladores la distribución analítica, las metas físicas y las políticas presupuestarias que permiten profundizar el análisis. El debate en las cámaras es totalmente público y abierto. En ocasiones, los funcionarios del Poder Ejecutivo concurren a la Legislatura para dar precisiones respecto del proyecto de presupuesto en el marco del debate. Lo habitual es que las discusiones se den en el marco de las comisiones, por eso, generalmente, cuando los legisladores acuden al plenario la decisión ya está tomada. La construcción de estos acuerdos requiere negociaciones, que se formalizan en el recinto.

⁵² Reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, artículos 25 y 48; Reglamento interno de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, artículo 59.

La legislación provincial obliga al Poder Ejecutivo de la provincia a publicar el presupuesto aprobado, la información complementaria y, trimestralmente, información sobre la ejecución⁵³. En la práctica, la provincia se destaca por publicar información presupuestaria pormenorizada en el sitio digital oficial del gobierno de Santa Fe. La información disponible consiste en el proyecto de presupuesto y su distribución analítica, el presupuesto vigente y las cuentas de inversión de los años anteriores. También se accede a las ejecuciones trimestrales del presupuesto. Sin embargo, la complejidad de la información que se publica hace que ésta resulte poco accesible para los no entendidos en la materia. Otra cuestión que dificulta el uso de la información presupuestaria es el hecho de que no se publica junto con ésta una descripción de los programas.

Las normas que regulan la ejecución acotan la discrecionalidad del Ejecutivo en esta etapa del proceso presupuestario pero le dejan un margen de maniobra para hacer ajustes, sobre todo en caso de que se registren ingresos mayores a los originalmente presupuestados. Si bien la ley de 12.510 otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de introducir algunas modificaciones al presupuesto aprobado por la Legislatura durante la etapa de ejecución, también fija límites claros a esas facultades. La norma establece que no se pueden disponer gastos que no cuenten con los créditos presupuestarios necesarios para su atención⁵⁴. Asimismo, establece que el Poder Ejecutivo no podrá disponer o aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras⁵⁵. De acuerdo a la misma norma, el Poder Ejecutivo puede realizar modificaciones al presupuesto durante la ejecución sin la aprobación del Poder Legislativo sólo en dos supuestos: a) para atender hechos de fuerza mayor o excepcionales que requieran la inmediata atención del Estado. Estos cambios deben ser comunicados al Poder Legislativo con los antecedentes que sustentan la decisión adoptada, antes de ser puestas en ejecución⁵⁶; y b) en el caso de que se produzcan ingresos mayores a los originalmente proyectados. Sin embargo, en estos casos el margen de discrecionalidad que la ley otorga al Ejecutivo es mínimo dado que determina prioridades a las que deben asignarse los mayores recursos: reducir el déficit y la deuda pública⁵⁷.

Sólo superadas estas prioridades, el Ejecutivo puede aplicar el excedente restante a los conceptos de gastos que determine para ese ejercicio financiero, con comunicación al Poder Legislativo dentro de los cinco días⁵⁸. En la práctica, cada vez que la actual administración ha realizado este tipo de modificaciones éstas han sido informadas en el plazo correspondiente. También se presentó en tiempo y forma la cuenta de inversión al Poder Legislativo para su control.

La ley establece la creación de una Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas, encargada del control ex-post del proceso presupuestario, que tiene a su cargo las siguientes funciones⁵⁹: a) El control de la gestión del Tribunal de Cuentas de la provincia. b) El examen y estudio, en base al informe del Tribunal de Cuentas, de la cuenta de inversión a que refiere el inciso

⁵³ Ley 12.510, artículo 25: "El Poder Ejecutivo publicará en Internet, o en la red que la reemplace, el Presupuesto Anual, una vez aprobado o en su defecto el presupuesto prorrogado, hasta tanto se apruebe aquel, incluyendo las proyecciones plurianuales previstas en el artículo 21º de la presente Ley y una síntesis de los Presupuestos de las Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos, con los contenidos básicos que establece el artículo 37º y siguientes. Asimismo, difundirá trimestralmente, durante el trimestre siguiente, información sobre la ejecución presupuestaria, base devengado y base caja, stock de deuda pública, incluyendo la flotante y los programas bilaterales de financiamiento."

⁵⁴ Ley 12.510, artículo 26.

⁵⁵ Ley 12.510, artículo 32.

⁵⁶ Ley 12.510, artículo 27.

⁵⁷ Ley 12.510, artículo 33.

⁵⁸ Ley 12.510, artículo 33.

⁵⁹ Artículo 245 de la ley 12.510.

9º del artículo 55 de la Constitución provincial. c) El análisis y dictamen de las observaciones legales que el Tribunal de Cuentas comunique al Poder Legislativo.

A la fecha de iniciación de esta investigación (octubre de 2008), esa comisión no se encontraba constituida, pese a que la ley rige desde el año 2006. La demora en su integración se produjo porque el oficialismo y la oposición disientan respecto a la proporción que correspondía a cada fuerza. Dada la relevancia de la comisión en términos de control horizontal del Legislativo sobre el Ejecutivo, ambas fuerzas esperaban registrar altas pérdidas o ganancias en función de la representación que obtuvieran en la misma.

Finalmente, la comisión se conformó en marzo del 2009 con mayoría oficialista, pero hasta el mes de junio no había comenzado todavía a funcionar. La Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas está compuesta, durante un año, por cinco senadores provinciales y cinco diputados, quienes están ya designados, aunque la información no se encuentra en la página web de la Legislatura. Cabe destacar que la mayor parte de las provincias relevadas no cuenta con una comisión especializada en el control de la ejecución presupuestaria, aún cuando las constituciones provinciales asignan al Poder Legislativo la atribución de aprobar o rechazar las cuentas de inversión.

Dentro de la dimensión “proceso presupuestario” se relevaron algunos indicadores muy básicos sobre coparticipación. Éstos fueron diseñados para 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.

En Santa Fe se observa que la legislación provincial fija criterios precisos para la distribución de los fondos coparticipables entre municipios y comunas, y obliga a la provincia a publicar esos montos y los transferidos desde la Nación hacia las provincias⁶⁰. En la práctica, el gobierno provincial cumple con esa obligación publicando información actualizada sobre las transferencias recibidas desde la Nación y las realizadas a los municipios y comunas en el sitio oficial de la provincia. En esta información pueden registrarse mínimas desactualizaciones.

3.5. Administración Pública provincial

Esta dimensión incluye indicadores referidos al servicio civil provincial y al sistema de compras y contrataciones públicas. Los primeros 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. También se incluyeron en la dimensión “sistema de compras y contrataciones” algunos indicadores específicos referidos a las normas que rigen sobre los miembros de la administración pública provincial que manejan el sistema de las compras y contrataciones de bienes, servicios y suministros.

El segundo grupo de indicadores que conforma esta dimensión 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

⁶⁰ Ley 7.457, modificada por la ley 8.437 y el decreto 2.124 año 2007, que regula la publicación de los fondos transferidos desde la provincia a los municipios y comunas. La ley provincial 10.716, modificada por la ley 10.851, obliga a la provincia a publicar los fondos transferidos desde el gobierno nacional

intereses; y si existen mecanismos para sancionar o inhabilitar a las empresas que incurren en violaciones a las normas que rigen el sistema.

3.5.1. Servicio civil provincial

La evaluación de la APP se ve afectada por los resultados de los indicadores referidos al Servicio Civil Provincial, esta situación no es exclusiva de la provincia sino que se registra en los 22 casos relevados por la investigación. La Ley Provincial N° 8525 (del año 79) es la que establece el régimen del servicio civil provincial. Los indicadores permitieron detectar que no contempla un mecanismo de ingreso competitivo ni sistema de evaluación de desempeño alguno que impidan que en el reclutamiento y las promociones prevalezcan las relaciones personales y los vínculos políticos por sobre la idoneidad y el mérito. Por lo tanto, aún cuando la norma reconoce el derecho de los agentes a la igualdad de oportunidades en la carrera administrativa, a interponer recursos en el caso de verse afectados sus derechos o sufrir sanciones, establece un régimen disciplinario y protege a los empleados de la administración pública provincial contra el despido arbitrario, la misma no establece las salvaguardas básicas para proteger al servicio civil de interferencias políticas.

Sin embargo, el decreto 0291 de marzo de este año, establece que el ingreso a la administración pública provincial es ahora por un sistema de concurso y, mediante la guía metodológica correspondiente, se definieron los pasos a seguir en la selección del personal⁶¹. Como se comentó anteriormente esta reglamentación del mecanismo de ingreso es un primer paso fundamental hacia la profesionalización del servicio civil provincial: de aplicarse sin excepciones contribuirá al fortalecimiento de las capacidades técnicas y la independencia del servicio civil. Además, la disposición provincial 001/09 también avanza en otro aspecto fundamental para el fortalecimiento del sistema de recursos humanos de la administración pública provincial y la creación de una carrera administrativa: define las etapas a seguir para la descripción de actividades y comportamientos de desempeño en los puestos.

Las fuentes consultadas manifestaron que, en la práctica, el servicio civil provincial se ve interferido por cuestiones políticas, en especial al momento de ingresar al mismo y en los cargos superiores. Los 26 años de gestiones peronistas dejaron muchos agentes con clara identidad política en la administración pública provincial lo que resulta en una fuerte influencia del PJ sobre la misma. Asimismo, consideraron que históricamente las aptitudes profesionales son tenidas en cuenta sólo para ocupar posiciones que requieren conocimientos técnicos, en el resto de los puestos priman las consideraciones políticas, sociales y familiares⁶².

También en al sub-categoría “servicio civil provincial” la evaluación de la provincia se ve afectada negativamente por la falta de una normativa integral sobre conflicto de intereses y la ausencia de mecanismos de control. Si bien la ley 8525 contempla entre los deberes y las prohibiciones de los empleados de la administración pública provincial algunas disposiciones que regulan parcialmente la materia, éstas resultan insuficientes. Además, la legislación provincial no

⁶¹ Disposición Provincial 001/09.

⁶² Entrevista a Cristina Díaz, profesora titular concursada de Análisis Político, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 6 de diciembre de 2008. Entrevista a Norberto Martínez Delfa, abogado, especialista en Derecho Administrativo. Profesor titular concursado de Teoría de la Administración Pública II, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Integra la planta permanente de la Municipalidad de Rosario y es Director de la Escuela Superior de Administración Municipal. Rosario, 12 de diciembre de 2008.

dispone ni existen en funcionamiento controles destinados a garantizar el cumplimiento de las mismas⁶³.

Como ya se señaló anteriormente, la creación de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público sienta las bases para revertir estas falencias.

La ley provincial 12.510 establece que, además de contener la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio, así como las operaciones de financiamiento, el proyecto de Ley de Presupuesto debe especificar el número de cargos de la planta de personal y horas cátedra. En concordancia con esto, cada año la ley de Presupuesto de la Administración Provincial especifica en su artículo 6 el número de cargos autorizados de la planta de personal, incluyendo los correspondientes a Profesionales Universitarios de la Sanidad Oficial. El Poder Ejecutivo no publica, sin embargo, el número de designaciones efectivas en la planta permanente y transitoria, aún cuando la Ley de Responsabilidad Fiscal – a la que la provincia adhiere - dispone que debe hacerlo actualizando la información en junio y diciembre de cada año.

Con respecto a las obligaciones del Estado provincial para con sus funcionarios, es importante destacar que en los últimos diez años no hubo atrasos en el pago de los salarios. Sin embargo, se ha constatado que en algunos sectores de la administración las bonificaciones, ítems no remunerativos y extras constituyen la porción más sustantiva del salario. Es el caso, por ejemplo, del sector informático⁶⁴.

3.5.2. Sistema de compras y contrataciones

El sistema de compras y contrataciones, está regulado por las leyes provinciales 12.510 y 12.489. La legislación requiere que las grandes compras y contrataciones del Estado provincial se hagan mediante llamado a licitación pública. Las compras directas están limitadas por el monto y circunstancias de excepción que impiden recurrir a procesos competitivos, y los especialistas consultados sostienen que estos límites se cumplen efectivamente⁶⁵. Los oferentes que hayan

⁶³ Ley 8525, artículos 13 y 14.

⁶⁴ Entrevista a Cristina Díaz, profesora titular concursada de Análisis Político, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 6 de diciembre de 2008. Entrevista a Norberto Martínez Delfa, abogado, especialista en Derecho Administrativo. Profesor titular concursado de Teoría de la Administración Pública II, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Integra la planta permanente de la Municipalidad de Rosario y es Director de la Escuela Superior de Administración Municipal. Rosario, 12 de diciembre de 2008.

⁶⁵ Ley provincial 12.489, artículo 1. La ley provincial 12.510, artículo 116 establece que toda compra o venta por cuenta de la provincia, así como todo contrato sobre locaciones, arrendamientos, trabajo o suministros, se debe hacer, por regla general, previa licitación o concurso público. No obstante puede contratarse por:

“c) contratación directa, en los siguientes casos y bajo las condiciones que se establecen a continuación:

1. Cuando la operación no exceda el tope de la reglamentación;
2. Urgencias o emergencias originadas en circunstancias imprevisibles plenamente justificadas. La urgencia debe responder a circunstancias objetivas y su magnitud debe ser tal que impida la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno;
3. Cuando la licitación o concurso haya resultado desierto por ausencia de ofertas ajustadas al pliego respectivo, siempre que rijan, para la contratación directa, exactamente las mismas condiciones y cláusulas que las exigidas en la licitación o concurso desierto;
4. Obras de arte, científicas o de interés histórico cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o profesionales especializados de reconocida capacidad. Se debe fundar la necesidad de la especialización y los antecedentes que acrediten la notoria capacidad científica o artística de las empresas, artistas o especialistas a quienes eventualmente se les encomiende la ejecución de la obra o servicio. Las contrataciones respectivas deben establecer la responsabilidad propia y exclusiva del contratado, quién, en todos los casos, actuará sin relación de dependencia con el Estado provincial;

perdido una licitación pueden solicitar revisión de la decisión e incluso apelar a la Justicia si lo consideran necesario⁶⁶. Las empresas que cometieron infracciones en procesos de compras o contrataciones tienen prohibido participar de futuras licitaciones⁶⁷ y, a fin de hacer cumplir esto efectivamente, figuran en la página de internet del gobierno provincial como oferentes sancionados⁶⁸. Finalmente, los resultados de las licitaciones están disponibles en la página del gobierno provincial⁶⁹.

Los indicadores utilizados para evaluar el marco institucional del sistema de compras y contrataciones se han permitido constatar que en la provincia existen en este sector las salvaguardas básicas para garantizar la buena gestión y la integridad. Además de las cuestiones antes señaladas se ha verificado también que estas salvaguardas funcionan en tanto toda la legislación está disponible para su consulta, los mecanismos de publicidad se corresponden con lo que la legislación establece y las sanciones para quienes violan las normas son efectivas.

Se han detectado, sin embargo, algunos desafíos referidos a la construcción de capacidades del personal que gestiona el sistema y el monitoreo de su accionar. En este sentido, se ha podido

5. Exclusividad comprobada del oferente y carencia de bienes sustitutos. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición debe quedar documentada en el expediente la demostración de tal exclusividad. La marca no constituye de por sí causal de exclusividad salvo que no haya sustitutos convenientes. En todos los casos, la determinación de que no existen sustitutos convenientes debe basarse en los correspondientes informes técnicos, en los que expresamente se consignen las razones de la conveniencia. La contratación directa con un fabricante exclusivo sólo corresponde cuando éste documento que se ha reservado el privilegio de la venta del bien que elabora. Se incluye en este apartado la adquisición de material bibliográfico en el país o en exterior, a editores o personas físicas o jurídicas especializadas en la materia;

6. Entre organismos oficiales del sector público nacional, provincial o municipal, debiendo cumplirse el requisito de probada conveniencia sobre la media del mercado;

7. Para aquellas reparaciones de equipos, maquinarias o motores excluidas las de mantenimiento, que por su naturaleza exija el desarme, traslado, o examen previo como condición imprescindible y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación;

8. Cuando las materias y las cosas por su naturaleza particular o por la especialidad del empleo a que se destinan deban comprarse o elegirse en los lugares mismos de su producción, distante del asiento de las autoridades o cuando deban entregarse sin intermediarios por los productores mismos”.

El Poder Ejecutivo debe reglamentar y especificar las condiciones y requisitos particulares de cada una de las modalidades de contratación.

⁶⁶ Ley provincial 12.510, artículo 107: “La Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes tiene las siguientes competencias: 2. En materia de contrataciones, inc. j) Intervenir en las controversias derivadas de las contrataciones, que se susciten durante el trámite o con posterioridad a la misma y en la resolución de las impugnaciones”. Ley provincial 11.330, Recurso contencioso administrativo, artículo 3: Actos impugnables. “El recurso se admite contra los actos de la administración pública regidos por el ordenamiento jurídico administrativo que se pretendan lesivos, de un modo directo y actual, de un derecho subjetivo o de un interés legítimo emergente de ese ordenamiento, ya sean dichos actos definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto poniéndole término o impidiendo su continuación”. Artículo 4: Fundamento y finalidad. “El recurso se fundará en un vicio de ilegitimidad del acto administrativo, que haya influido o podido influir en su emisión o contenido, y se propondrá la reparación de los efectos del vicio mediante la anulación total o parcial del acto impugnado, y en su caso, la adopción de las medidas pertinentes para la reintegración del recurrente en la situación jurídica vulnerada”.

⁶⁷ Ley provincial 12.510, artículo 141: “Pueden contratar con el Sector Público Provincial No Financiero todas las personas físicas o jurídicas con capacidad para obligarse y que no se encuentren alcanzadas por las causales previstas a continuación: a) las personas físicas o jurídicas que se encontraren suspendidas o inhabilitadas en el Registro Único de Proveedores y Contratistas”.

⁶⁸ La ley provincial 12.510 establece en su artículo 139 que la Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes tiene a su cargo la confección de un Registro Único Provincial de Proveedores, Contratistas de la Provincia, integrado con todas las personas físicas y jurídicas que se presenten para ser reconocidos como tales. La información sobre los oferentes sancionados está disponible en <http://www.santafe.gov.ar/suministros/sancionadosprov.php>.

⁶⁹ http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/compras?tipo_búsqueda=todas&estado=0&titulo=x.

constatar que no hay instancias de capacitación específica y obligatoria para los empleados de la administración pública provincial que están a cargo del sistema de compras y contrataciones. Además, y como ya se ha mencionado que ocurre con el control patrimonial sobre los funcionarios y empleados de toda la administración pública provincial, no hay monitoreo de los bienes, ingresos y hábitos de los funcionarios que manejan el sistema. Este tipo de controles son fundamentales dado que el sector es especialmente propicio para dar lugar a hechos de corrupción. De todos modos es preciso tener en cuenta que la recientemente creada Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público tiene entre sus incumbencias la de generar este tipo de controles destinados a detectar eventuales incrementos patrimoniales injustificados entre los agentes públicos⁷⁰.

⁷⁰ Decreto 1882/2008, Anexo III.

4. Espacios prioritarios de reforma sugeridos por la evidencia

Una primera aproximación a los puntajes agregados obtenidos por la provincia de Santa Fe permite advertir que la dimensión mejor evaluada es la de “proceso presupuestario”, la provincia también obtuvo buenas evaluaciones para las “instituciones de control externo” y el “sistema de compras y contrataciones públicas”. Las principales debilidades detectadas en el marco institucional de la provincia refieren al acceso a la información pública, la regulación y el control sobre el financiamiento de los partidos políticos, la ausencia de legislación y controles efectivos sobre el conflicto de intereses para los funcionarios y agentes públicos, y el sistema de servicio civil provincial.

De acuerdo a la evidencia recolectada, estos últimos temas aparecen como las áreas prioritarias en la agenda de buen gobierno de la provincia.

4.1. Acceso a la información pública

En Argentina 7 de las 23 provincias y la CABA tiene su propia ley de acceso a la información pública que se aplica al ámbito de todo el sector público. Existen además tres casos (Santa Fe es uno de ellos) en los que un decreto reconoce el derecho en el ámbito del poder ejecutivo. Sin embargo, la efectiva aplicación de esta normativa es todavía un desafío para la mayoría de los distritos.

Santa Fe ha dado un importante paso en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública con la sanción del decreto 0692/09. Quedan pendientes, sin embargo, importantes desafíos: la efectiva aplicación de lo dispuesto por el decreto, la sanción de una ley que reconozca el derecho también en el ámbito del Poder Legislativo y el Poder Judicial y su implementación.

4.2. Financiamiento de los partidos políticos

Los indicadores utilizados han permitido poner en evidencia que la regulación provincial sobre financiamiento político presenta vacíos y que el control patrimonial al que están sujetos los partidos es laxo. En este sentido, sería importante establecer montos máximos para los aportes que los partidos políticos pueden recibir de personas físicas y jurídicas, así como para los gastos que pueden realizar. Este tipo de límites promueve la igualdad de condiciones y acota las posibilidades del poder económico para ejercer influencia sobre los partidos.

Asimismo, sería importante avanzar hacia un régimen de control patrimonial en el marco del cual deba auditarse la información contable que presentan los partidos y se controlen los gastos en propaganda. Este tipo de medidas funcionan como salvaguardas para evitar que los partidos puedan financiarse con dinero de la corrupción y que los funcionarios electos sean permeables a las influencias del poder económico.

La implementación de estos cambios requerirá fortalecer las capacidades legales, técnicas y materiales de las agencias provinciales de auditoría externa para que puedan llevar adelante un control efectivo sobre el patrimonio de los partidos y facilitar el acceso ciudadano a la información sobre el financiamiento de la política.

4.3.Rendición de cuentas de los Poderes del Estado provincial

En este aspecto es prioritaria la sanción de una ley de ética pública que contemple integralmente los regímenes de presentación de declaraciones juradas, conflicto de intereses, incompatibilidades, y obsequios y cortesías, etc.; y que alcance tanto a funcionarios electos y no electos como a los empleados de la administración pública provincial. Asimismo, para que este tipo de norma se aplique efectivamente en la práctica, es preciso crear los mecanismos de control pertinentes, algo que es un desafío común a todas las provincias relevadas por el estudio.

La reciente creación de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público⁷¹ crea las condiciones para que la provincia pueda revertir tanto la falta de una ley que regule integralmente la materia como la falta de controles.

4.4.Servicio civil provincial

Con respecto al marco institucional del empleo en la administración pública provincial, es imprescindible actualizar el Estatuto General de la Administración Pública, para avanzar hacia un servicio civil profesional y resguardado de las interferencias y los vaivenes políticos.

La firma del decreto 0291/2009 que establece un proceso de ingreso competitivo constituye un importante paso hacia la profesionalización del servicio civil provincial. Si esta normativa se aplica sin excepciones, en el mediano plazo resultará en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la independencia del servicio civil. También transformaría a la Provincia de Santa Fe en el primer distrito del país con concursos vigentes para las categorías inferiores de la administración pública provincial. Además, el establecimiento de un mecanismo de ingreso transparente y competitivo crea las condiciones para eliminar uno de los principales mecanismos a través de los cuales tradicionalmente se han utilizado recursos públicos para el financiamiento de las estructuras partidarias.

Queda sin embargo pendiente la creación de un sistema integral de recursos humanos y la progresiva definición de las distintas posiciones, especialmente de aquellas involucradas en la generación de opciones de política, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. También el desarrollo de un sistema de evaluaciones de desempeño que de sustento a la política de promociones y pueda articularse con la planificación estratégica y los mecanismos de rendición de cuentas.

4.5.Otros espacios de reforma identificados por la evaluación

La evidencia recolectada durante el estudio ha permitido detectar también cuestiones que pueden mejorarse aún en aquellos aspectos de la calidad institucional en los que la provincia exhibe un buen desempeño. Es el caso de las sub-categoría “proceso presupuestario”.

4.5.1. Proceso presupuestario

Los indicadores referidos a presupuesto y transferencias fiscales han permitido identificar una serie aspectos positivos a partir de los cuáles la provincia puede avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad que da sustento al proceso presupuestario. En la provincia de Santa Fe, a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los distritos relevados, el Poder Legislativo ha

⁷¹ Decreto 1882/2008.

recuperado recientemente un rol activo en la discusión y aprobación del presupuesto. Dos factores han contribuido sustancialmente a esta nueva situación: por un lado, la legislación vigente acota considerablemente la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para realizar cambios al presupuesto durante la ejecución; por el otro, el actual gobierno no tiene mayoría propia en la Cámara de Senadores, por lo que la aprobación del proyecto de presupuesto requiere la construcción de acuerdos con la oposición. Esto hace que exista una participación más equilibrada de ambos poderes en el proceso presupuestario de la que se observa en el resto de las provincias.

La provincia también se destaca entre sus pares por publicar información actualizada y bastante detallada sobre la ley de presupuesto, la ejecución y las transferencias fiscales (tanto las que la provincia recibe de la Nación como las que se realizan a los municipios y comunas). Sin embargo se ha podido observar que no se publica junto con el presupuesto una descripción de los programas y que la información presupuestaria que se publica resulta de difícil comprensión para el público no entendido. Estas cuestiones podrían subsanarse mediante el desarrollo de instrumentos para difundir la información presupuestaria en forma actualizada y en un formato accesible para la ciudadanía. (Por ejemplo, presupuesto ciudadano) Esto a su vez generaría condiciones favorables para un mayor interés y participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Por otro lado, la evaluación del marco institucional del proceso presupuestario ha puesto en evidencia que la Legislatura no cuenta con un cuerpo técnico estable destinado a brindar asesoramiento a los legisladores para el análisis del presupuesto y el control de la ejecución, sino que los bloques y los legisladores dependen de sus propios asesores para llevar adelante estas tareas. En este sentido, las capacidades técnicas de la Legislatura para participar en el proceso presupuestario se verían sustancialmente fortalecidas si se pudiera avanzar hacia el desarrollo de un cuerpo de carácter permanente, dotado de personal profesional especializado, y destinado a brindar apoyo técnico a todos los bloques para el análisis del proyecto de ley de presupuesto y el control de la ejecución. Una iniciativa de este tipo permitiría elevar la calidad de la interlocución entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo, orientándola hacia el impacto de la asignación de los recursos públicos en términos de política. Asimismo, estimularía la transparencia fiscal y mejoraría la calidad del debate público en el ámbito del Poder Legislativo donde existe una representación plural. Por último, fortalecería las capacidades para el cuidado de los recursos públicos y la utilización del presupuesto como una herramienta de política pública.

5. Oportunidades y desafíos

La reciente alternancia en el gobierno provincial después de 26 años de predominio ininterrumpido de una única fuerza política abre las puertas al surgimiento de un sistema político más competitivo y es, en sí misma, un avance en términos de calidad de las instituciones democráticas. La composición de las cámaras legislativas posibilita que se dé hoy un ejercicio de oposición inédito en la historia reciente de la provincia que fortalece el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, al tiempo que requiere la constante construcción de acuerdos.

Además, el cambio en el signo político del gobierno se ha combinado con una serie de decisiones del Poder Ejecutivo tendientes a autolimitar sus prerrogativas en la designación de funcionarios del Poder Judicial y de los organismos de control externo, lo que ha resultado en un apuntalamiento de la división de poderes y de algunos mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, tanto la institucionalización de estos cambios como la superación de los principales desafíos identificados a través de la evaluación aquí presentada, requieren la construcción de consensos amplios, que incluyan a las principales fuerzas políticas de la provincia, y que puedan proyectarse más allá del corto plazo. Los fallidos intentos de sancionar una ley provincial de acceso a la información pública, por ejemplo, dan cuenta de las dificultades que pueden surgir a la hora de generar este tipo de consensos.

Al mismo tiempo, es preciso reconocer que tres de los cuatro principales desafíos identificados a través del diagnóstico de calidad institucional que aquí se presenta están ya en la agenda del gobierno provincial: el acceso a la información pública, la regulación y el control del conflicto de intereses, y la reforma del sistema de servicio civil. El otro gran reto que todavía no ha sido abordado refiere a la necesidad de regular en forma más acabada el financiamiento político de origen privado y profundizar el control patrimonial al que están sujetos los partidos.

En cuanto al derecho de acceso a la información pública, y aún cuando es muy pronto para evaluar su implementación, la sanción del Decreto 0692/09 subsana en parte la mora que la provincia venía registrando en esta materia y la pone en el camino de avanzar hacia el efectivo reconocimiento de este derecho que constituye un instrumento imprescindible para la participación y el control ciudadano.

Otra de las principales debilidades identificadas por el estudio que está también presente en la agenda del gobierno provincial es la implantación de un ordenamiento ético eficaz para los funcionarios y agentes públicos. Como se mencionó más arriba la creación de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público abre un espacio institucional desde donde impulsar el debate y la sanción de una ley de ética pública para la provincia, y desarrollar los mecanismos de control pertinentes para hacer efectivo su cumplimiento.

La evaluación ha puesto en evidencia además la necesidad de avanzar en la profesionalización del servicio civil de la provincia como un recurso estratégico para fortalecer la calidad de la gestión. La decisión de implementar los concursos como único mecanismo de ingreso a la administración pública provincial es un primer paso importante en este sentido. La medida podría transformarse en la primera etapa de un proceso complejo, que debería contemplar otros aspectos del sistema de servicio civil como el establecimiento de una carrera administrativa basada en la capacitación y el desempeño, y la jerarquización de los cargos técnicos involucrados en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas.

Todas estas iniciativas son todavía demasiado recientes para evaluar su impacto, pero pueden constituirse en puntos de entrada para iniciar procesos de reforma específicos que produzcan mejoras sustanciales en la calidad institucional de la provincia.

Bibliografía

Alesandría, H., "Cuenta de Inversión. La experiencia de la Provincia de Santa Fe", 2004, disponible en Internet, www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/5815.

CIPPEC, "Acceso a la información en el Poder Legislativo", Buenos Aires, 2003, disponible en Internet, www.cippec.org.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, "Informes anuales", disponible en Internet, www.defensorsantafe.gov.ar/informes_anuales.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Certificado norma ISO 9001, disponible en Internet, www.defensorsantafe.gov.ar.

Democracia Representativa, "Informe de la Misión de Verificación Ciudadana del Proceso Electoral, Elecciones Provinciales", Santa Fe, 2007, disponible en Internet, www.democraciarepresentativa.org/Informe.pdf.

Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los superpoderes", *Documento de Políticas Públicas N°29/Análisis*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2006.

Fallo Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, Ay S T. 216 pág. 158/162, disponible en www.poderjudicial-sfe.gov.ar/portal/index.php/esl/guia/jurisprudencia.

Fundación Apertura, "Coparticipación a Municipios y Comunas", Rosario, 2008.

Fundación Ejercicio Ciudadano, "Pedidos formulados por Fundación Ejercicio Ciudadano: ejercer nuestro derecho a la información completa, veraz, adecuada y oportuna", disponible en www.ejerciciociudadano.org.ar.

Fundación Ejercicio Ciudadano, "Informe Acceso a la Información", disponible en www.ejerciciociudadano.org.ar/acceso.htm.

Fundación Ejercicio Ciudadano, "Informe de monitoreo de gastos de campaña, año 2007", disponible en Internet, www.ejerciciociudadano.org.ar/areas/transparenciaelectoral/monitoreo%20gastos%20de%20campania.pdf.

Global Integrity, "Global Integrity Report 2008: Methodology White Paper", Washington DC, 2008. Disponible en <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>

Global Integrity, "Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno: Argentina, Ecuador y Perú. Libro Blanco de Metodología", Washington DC, 2008. Disponible en <http://local.latin.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.cfm>

IERAL, Fundación Mediterránea, "Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en las provincias argentinas- Segunda medición anual", Documento de Investigación Año 28, Edición N° 50, Enero de 2008, disponible en Internet, www.ieral.org.

Instituto de Investigaciones en Economía y Dirección para el Desarrollo (IDIED), Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Austral, "Coparticipación Provincial Análisis Comparativo", Rosario, 2000.

Mutti, V. G., Ortega, M. L., Bertevoro C., "Informe de la observación etnográfica realizada en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Constitución y Reconquista", Observatorio Electoral, 2 de septiembre de 2007; disponible en página web de ONG Ejercicio Ciudadano, www.ejerciciociudano.org.ar.

Observatorio Comunicacional de la Universidad Nacional de Entre Ríos, "Rechazo a la oscurantista iniciativa del Senado santafesino", Santa Fe, 2007, disponible en Internet, www.accesolibre.org/boletin_view.php?id=8.

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.

Oficina de Anticorrupción de la Nación, "Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos. Una Herramienta para la Prevención y el Control de la Corrupción", disponible en Internet, www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_08.asp.

Page, María y Straface, Fernando; "Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 43, febrero de 2009.

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>

Sciara, Angel José, "Presupuesto Público y Coparticipación Federal (una mirada desde el país del interior)", presentado en la convocatoria El Plan Fénix, Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2005.

Straface, Fernando, Page, María y Oniszczyk, Geraldine, "Indicadores de calidad institucional para el nivel sub-nacional: una experiencia exploratoria para promover la agenda del buen gobierno en las provincias argentinas". Presentado en el Congreso del CLAD, San Salvador de Bahía, 2009.

Acerca de los autores

Gastón Mutti: licenciado en Ciencia Política, egresado de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Director de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesor-investigador de la UNR, UNER, USAL. Director del Proyecto de Investigación “Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe a partir de 2003”.

María Marta Page: coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno. 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. 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).

Joselina Veutro (UNR), Nadia Alasino (UNR), Romina Rébola (UNR), Vanina Vittori (UNR), y Geraldine Oniszcuk (CIPPEC) colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Mutti Gastón y Page, María Marta: “Indicadores de Calidad Institucional para las provincias argentinas. El caso de Santa Fe”, *Documento de Trabajo N°33*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2009.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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. Nuestro 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, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

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

