



Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas

El caso de la provincia de Córdoba

Martín Lardone • María Page • Marcos Roggero

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	3
1 Introducción	4
1.1 ¿Por qué medir la calidad institucional en el nivel subnacional?.....	4
1.2 Indicadores accionables para las provincias argentinas: un enfoque centrado en las capacidades operativas del Estado	5
1.3 El equipo de investigación y los desafíos del trabajo de campo: una fuerza de investigación de alcance nacional	6
1.4 Algunas reflexiones preliminares sobre la herramienta de medición	7
1.5 Estrategia de recolección de los datos y problemas enfrentados durante el trabajo de campo.....	8
2. La provincia en contexto	9
3. Mapa de la calidad institucional en la provincia de Córdoba	11
3.1 Acceso a la información pública.....	11
3.2 Elecciones provinciales.....	12
3.3 Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno.....	17
3.4 Proceso presupuestario y transferencias fiscales	22
3.5 Administración Pública provincial	24
4. Fortalezas y debilidades	29
5. Espacios prioritarios de reforma sugeridos por la evidencia	35
6. Oportunidades y desafíos	37
Bibliografía	38
Acerca de los autores	39
Acerca de CIPPEC	39

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Bancas por bloque en la Legislatura de la provincia de Córdoba, 28 de junio de 2009.....	14
Gráfico 1. Brecha de implementación por dimensión de la calidad institucional. Caso provincia de Córdoba	29
Gráfico 2. Brecha de implementación para la dimensión “acceso a la información pública”. Caso provincia de Córdoba	30
Gráfico 3. Dimensión “elecciones provinciales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba.....	31
Gráfico 4. Dimensión “rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba	32
Gráfico 5. Dimensión “Proceso presupuestario y transferencias fiscales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba.	33
Gráfico 6. Dimensión “Proceso presupuestario y transferencias fiscales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba	34

Resumen ejecutivo

Este estudio presenta un “mapa de la calidad institucional” de la provincia de Córdoba, 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 Córdoba se debió a que se trata de un distrito que cuenta con un marco legal relativamente completo en la mayoría de las dimensiones analizadas pero, al mismo tiempo, exhibe importantes falencias de implementación. En este sentido, el caso permite mostrar las ventajas de las herramientas de evaluación de la calidad institucional que combinan indicadores *de jure* y *de facto* a la hora de generar evidencia que tenga relevancia práctica para encarar procesos de reforma.

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a todo el 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 institucional. 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 público, 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 CIPPEC y en conjunto con Global Integrity, decidimos encarar el desafío de comenzar a avanzar hacia el desarrollo de una herramienta que 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: i) la existencia provincia de determinadas leyes, instituciones y mecanismos que permiten y promueven la rendición de cuentas del gobierno (vertical y horizontal); ii) la efectividad de esos mecanismos; y iii) 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 realidad.

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: i) esbozar un mapa de los principales desafíos en términos de calidad institucional que enfrentan las provincias argentinas y ii) 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 profesionalismo 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 provincial. 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: i) acceso a la información pública; ii) elecciones provinciales; iii) rendición de cuentas de los poderes de gobierno (incluyendo un apartado especial para las instituciones de auditoría y control); iv) proceso presupuestario y transferencias fiscales; y v) 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 indicadores 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 de los 24 distritos 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 unificado.

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 respuestas.

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 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 Estrategia de recolección de los datos y problemas enfrentados durante el trabajo de campo

La estrategia de recolección de datos consistió en la búsqueda de documentos secundarios y la realización de entrevistas. Las respuestas a los indicadores “en la ley” se sustentaron en la búsqueda de la normativa provincial, la cual se realizó mayoritariamente a través de los buscadores electrónicos disponibles en las páginas web oficiales. Los indicadores “en la práctica”, por su parte, se sustentaron tanto en los documentos secundarios como en las entrevistas. Los documentos provinieron principalmente de periódicos, investigaciones científicas, informes y estudios de organizaciones de la sociedad civil, mientras que las entrevistas se realizaron a investigadores y académicos especialistas en los temas, funcionarios públicos y asesores, ex funcionarios públicos y asesores, legisladores y periodistas, en su mayoría. Es importante mencionar, en este sentido, que se hizo un importante uso de entrevistas informales con especialistas en las temáticas de los distintos capítulos del estudio, para poder orientar de manera más focalizada y eficiente la búsqueda de información documental y/o legislativa.

Durante el trabajo de campo no se encontraron problemas significativos. Debido a que el cuestionario era estructurado, y siendo que los entrevistados debían responder a un número reducido de preguntas (solo a los ítems correspondientes a los temas de su especialidad), las entrevistas se realizaban eficientemente. Asimismo, este instrumento fue un dispositivo metodológico eficaz al momento de sortear el inconveniente ya mencionado sobre la ausencia de estudios específicos sobre determinados temas, como la rendición de cuentas por ejemplo. Cuando la recolección de documentos quedaba sin curso, la entrevista se activaba para respaldar los indicadores “en la práctica”. Vale aclarar que si bien las entrevistas se realizaron sobre la base de cuestionarios cerrados, se tomaba nota sobre los comentarios que las fuentes consultadas hacían en torno a los ítems. Estos comentarios, sumados al contenido de los documentos secundarios, sirvieron en medida considerable como argumentaciones y razones para comprender y explicar (preliminar y conjeturalmente) los hallazgos del estudio.

2. La provincia en contexto

La provincia de Córdoba tiene una población de 3,1 millones de habitantes, que representa aproximadamente un 8% del total del país, y tiene un PBG que representa, alrededor del 8 % del PBI. Esto le da a Córdoba un lugar de preponderancia en el esquema político y económico federal de la Argentina.

A partir del regreso a la democracia en 1983, Córdoba estuvo durante cuatro períodos consecutivos (16 años) gobernada por el mismo partido: la Unión Cívica Radical. En el contexto político de los años '90, al menos durante su primera mitad, el Gobierno provincial de Córdoba se opuso a muchas de las reformas que el Gobierno nacional impulsaba en las provincias. De hecho, el Gobierno provincial no había firmado los pactos fiscales de 1992 y 1993, ni aceptado efectuar la transferencia al Gobierno nacional de la Caja de Jubilaciones de la Provincia. Además, se había rechazado también la privatización de las empresas públicas más importantes y de los bancos públicos. A mediados de la década de los 90 la provincia experimentó una importante crisis fiscal, con consecuencias políticas, pese a lo cual se mantuvo en una postura heterodoxa respecto de las políticas nacionales.

En efecto, en un contexto de agitación social y política, la UCR mantuvo el Gobierno provincial, aunque esta vez en manos de Ramón Mestre. El nuevo Gobernador decidió firmar algunos acuerdos con el Gobierno nacional para obtener los recursos financieros que se encontraban retenidos en el Ministerio de Economía de la Nación (Nicolini et al, 2002). Además, el Gobierno provincial tomó algunas medidas de ajuste para salir de la crisis financiera, en particular la reducción de empleados públicos, la reducción de la jornada de trabajo para los empleados públicos, la descentralización de los servicios de salud a las Municipalidades.

La orientación de ciertas reformas en la Provincia de Córdoba cambió sustancialmente con la llegada al poder del Partido Justicialista, que ocupó el Gobierno provincial, por primera vez desde 1973, con el triunfo electoral de José Manuel De la Sota en las elecciones para Gobernador de 1999. Esto se logra mediante una coalición en la que es la fuerza hegemónica, pero que cuenta con la importante participación de la Unión de Centro Democrático de Córdoba, y otros partidos menores. Ni bien asumido el Gobierno, De la Sota inició una nueva política de reforma administrativa del Estado, que se materializó en algunos ejes de la Ley de Modernización del Estado, y en la creación de Agencias de economía mixta o estatal (según los casos) para la gestión de determinadas áreas de gobierno (Turismo, Deporte, Ciencia y Tecnología, Asistencia Social, entre otras). Esta política de reforma se planteó dentro de un « paquete » de medidas que va más allá de las reformas administrativas de la burocracia estatal, y que incluyó las reformas de primera generación « pendientes » en la provincia, principalmente privatizaciones de empresas públicas y mecanismos de reducción de personal y tercerización de funciones.

Durante la gestión de Unión por Córdoba, el gobierno decidió llamar, en el año 2001, a una Convención Constituyente para reformar la Carta Magna del distrito con el objetivo de reducir el número de cámaras en el Poder Legislativo local. De este modo, se pasó de un sistema bicameral a otro de tipo unicameral y se aducen, para justificar la reforma, razones vinculadas fundamentalmente con el ahorro económico y la reducción de los gastos derivados de la actividad política.

En el año 2003, el Gobernador De la Sota fue reelegido, para administrar la Provincia por un nuevo período de cuatro años, y en el año 2007, fue elegido Juan Schiaretti, el actual

Gobernador, también de Unión por Córdoba. A lo largo de los últimos años, el gobierno liderado por el Partido Justicialista ha pretendido, mediante la aplicación de medidas de distinto tenor, encarar un proceso de reforma estructural que incluye una diversidad de dimensiones. Al respecto, como dato revelador de la conducta del gobierno, debe recordarse que durante el período se han realizado constantes modificaciones a la legislación que regula y define el organigrama y las funciones de las dependencias estatales.

En términos generales, podemos afirmar que si bien la provincia de Córdoba ha avanzado en los últimos años en importantes reformas, tanto en lo que tiene que ver con el plano político-institucional, como con el plano administrativo-estatal, existe una importante mora en la implementación de esos cambios. Los datos que se presentan a continuación ponen en evidencia esa distancia que existe entre la letra de la ley y su aplicación efectiva.

3. Mapa de la calidad institucional en la provincia de Córdoba

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.

En el caso de la provincia de Córdoba, la legislación provincial reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública. La publicidad de los actos del Estado es una exigencia de rango constitucional. El artículo 15 de la Constitución Provincial sostiene que “los actos del Estado son públicos, en especial los que se relacionen con la renta y los bienes pertenecientes al Estado Provincial y Municipal”. Asimismo, el artículo 19 instituye el acceso a la información pública como derecho constitucional, enunciándolo como el derecho “a petionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos”.

Una mayor precisión proviene de la Ley Provincial 8803 de Acceso al conocimiento de los actos del Estado, la cual regula casi la totalidad de la materia y establece que “toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial, las municipalidades o las comunas tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y Ministerio Público Fiscal”.

Es así que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información y a los registros básicos del gobierno provincial, de la misma manera que tienen derecho a apelar si se les niega el acceso a los mismos. Las solicitudes de información deben ser satisfechas en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se puede prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles cuando medien circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, pero el órgano requerido debe comunicar (antes del vencimiento del plazo de diez días) las razones por las cuales hizo uso de dicha prórroga. Habiéndose cumplido los plazos previstos y no habiéndose satisfecho la demanda de información, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo por mora de la Administración. Por otro lado, si la resolución de las autoridades fuere denegatoria, procederá la acción de amparo cuando se hubiere resuelto en exceso de las previsiones del Artículo 3 o la fundamentación fuere arbitraria, insuficiente o aparente.” (Ley Provincial 8803).

Los mecanismos previstos para que los ciudadanos soliciten información pública son bastante simples. La solicitud de información se realiza por escrito, con la identificación del

requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. Asimismo, no puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria y debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento (Ley Provincial 8803).

Sin embargo, existen serias dificultades al momento de poner en práctica esta legislación. Si bien los ciudadanos pueden usar el mecanismo previsto para acceder a la información sin costo, en la mayoría de los casos no obtienen respuestas. La Fundación GEOS ha realizado un relevamiento en el año 2006 a partir del envío de una cantidad importante de pedidos de información, según lo establece la Ley 8803, y no obtuvieron ninguna respuesta. Además, los mecanismos mencionados en dicha Ley no están reglamentados.

En caso de que el ciudadano decida apelar, sea por mora o por resolución denegatoria, sucede que no lo puede hacer ante el Poder Ejecutivo, sino que debe plantear una acción de amparo ante la Justicia, implicando un periodo de tiempo poco razonable, sin considerar el costo que implica pagar un abogado y los demás gastos relacionados con el trámite (sellos, etc.). De todos modos, estas complicaciones no llegan a materializarse, ya que, como se dijo antes, las autoridades directamente no responden a las solicitudes.

3.2 Elecciones provinciales

Voto y participación

La dimensión “elecciones provinciales” abarca tres cuestiones: derechos políticos, la calidad del proceso electoral, y el financiamiento de los partidos políticos. Los indicadores que la componen se refieren al reconocimiento y a la efectiva vigencia del derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos. Su inclusión se basa en la idea de que sólo en los sistemas donde está garantizado el libre ejercicio de los derechos políticos funciona la *accountability* electoral y los ciudadanos pueden premiar con su voto la buena gestión de la cosa pública.

En la provincia de Córdoba, el marco legal que garantiza el derecho a votar está sustentado en artículos constitucionales, los cuales establecen que el voto universal, igual, secreto y obligatorio es la base de la democracia y el único modo de expresión de la voluntad política del pueblo de la Provincia (salvo las excepciones previstas en la misma Constitución). El régimen electoral provincial debe asegurar, según la Constitución, la representación pluralista y la libertad plena del elector el día del comicio. El artículo 1 del Código Electoral Provincial (Ley 9.571) establece el derecho-deber del ejercicio del sufragio, por el cual todos los ciudadanos participan activamente de la selección de las autoridades provinciales. Este Código establece además que el sufragio es universal, obligatorio, directo, secreto, libre, personal e intransferible.

Las elecciones provinciales se celebran en intervalos regulares, según los criterios contenidos en la Constitución Provincial. El Código Electoral Provincial, por su parte, establece que la convocatoria a elecciones debe hacerse con noventa (90) días (por lo menos) de anticipación al acto electoral. Si el Poder Ejecutivo Provincial no lo hace en tiempo y forma, la convocatoria debe ser realizada por el Poder Legislativo, mediante resolución tomada por lo menos con ochenta (80) días de anticipación al acto electoral.

En los hechos, la vigencia de los derechos políticos en la provincia está garantizada. Según las consultas realizadas y, en especial, el dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, constituida en el 2008 a solicitud del Ejecutivo Provincial, todos los ciudadanos

adultos pueden votar en las elecciones provinciales, el voto es secreto y las elecciones se celebran de acuerdo a un cronograma regular¹. Según las entrevistas efectuadas a especialistas en temas electorales, es posible encontrar mecanismos como el patrimonialismo y el clientelismo, utilizados principalmente por las autoridades gubernamentales con el objetivo de inclinar a su favor las decisiones de los electores. Sin embargo, es importante recalcar que este tipo de prácticas tienen una incidencia marginal sin llegar a afectar la legitimidad ni la validez de los comicios.

La legislación provincial no es restrictiva en cuanto a la formación de partidos políticos y la postulación para cargos electivos. Para postularse los cargos de legislador, gobernador o vicegobernador, sólo se requiere ser mayor de edad, ser ciudadano argentino y acreditar cierta cantidad de años con residencia en el distrito que lo elige. Ahora bien, en la práctica los ciudadanos encuentran barreras para efectivizar su participación en este tipo de procesos. La principal barrera la constituyen los costos económicos que acarrea una campaña en circunstancias donde no existe financiamiento público de los partidos políticos. De todos modos, aunque este financiamiento público fuera efectivo, los costos de las campañas electorales exceden con mucho los aportes públicos que puede recibir un partido. Por otra parte, también ocurre que los partidos políticos no necesariamente practican en su vida interna el sistema democrático como lo establece el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley 9.572).

Entre los indicadores que dan cuenta de la participación democrática efectiva (real) la herramienta de evaluación considera la medida en que las fuerzas políticas de oposición tienen representación en la Legislatura Provincial. En este caso, si bien se constata la presencia de un número importante de partidos, el bloque oficialista Unión por Córdoba tiene mayoría propia, por lo que no necesita normalmente negociar con los otros bloques, salvo cuando se requiere de mayoría especial. La cantidad de bancas por bloques (al 28 de junio del 2009) es la siguiente:

¹ En este sentido, el Código Electoral Provincial (Ley 9.571) deja al PEP un margen de discrecionalidad que le permite hacer coincidir las elecciones provinciales con las nacionales o no según quiera aprovechar/evitar el efecto arrastre y el impacto de la campaña nacional en las elecciones provinciales. Según los artículos 164 y 167 del Código, la elección de Gobernador y Vice, así como la de legisladores provinciales, debe realizarse, como mínimo, 30 días antes de la finalización de los respectivos mandatos y, como máximo, dentro de los 150 días de esa fecha.

Cuadro 1. Bancas por bloque en la Legislatura de la Provincia de Córdoba, 28 de junio de 2009

Bloque	Número de bancas
Concertación Plural (PLU)	2
Peronismo Militante – Partido Comunista	1
Unión Por Córdoba – Frente Para la Victoria	37
Frente Cívico y Social	11
Unión Cívica Radical	12
Movimiento Acción Vecinal	1
Unión Vecinal Federal	1
Afirmación por una República Igualitaria	1
Movimiento Patriótico	1
Vecinalismo Independiente	1
Recrear para el Crecimiento	1
Izquierda Socialista – Frente de Izquierda y los Trabajadores	1
Total	70

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del sitio web de la Legislatura provincial.

Proceso electoral

De acuerdo con la legislación provincial, la organización y fiscalización de los actos electorales está a cargo del Tribunal Electoral Provincial, instituido por la Constitución de la provincia. La Ley Provincial 8643 crea el Juzgado Electoral, estableciendo como sus principales atribuciones las de llevar el Registro Electoral de la Provincia y confeccionar el Padrón de Electores; oficializar listas de candidatos a cargos electivos provinciales y boletas de sufragios; confeccionar el mapa electoral de la provincia; organizar los comicios y fiscalizar su funcionamiento; decidir sobre impugnaciones, votos recurridos y protestas que se someten a su consideración; practicar el escrutinio definitivo, proclamar a los electos y otorgar los diplomas; resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones; controlar la fundación, constitución, organización, caducidad y extinción de los partidos políticos; controlar la formación de alianzas, confederaciones, cambios de nombre y en la fusión de partidos políticos.

De jure, la división de poderes protege al Juzgado Electoral de eventuales interferencias políticas. Los jueces de la provincia son designados por el Consejo de la Magistratura y pueden ser destituidos sólo por el Jury de Enjuiciamiento por las causales establecidas por la Ley 7956. Sin embargo, en la práctica, la autonomía del Juzgado electoral está acotada por sus limitaciones técnicas y materiales. Según el informe de la Comisión Consultiva de Expertos

(CCE)², “una de las principales debilidades del Juzgado Electoral, es su composición unipersonal, pues debe llevar adelante una multiplicidad de funciones, tanto legales y jurisdiccionales, como técnicas y administrativas. Asimismo, para ello tiene limitaciones materiales significativas. El Juzgado posee una dotación de personal estable muy reducida, que se amplía temporariamente ante procesos electorales, lo cual no permite disponer en forma permanente de un cuerpo de profesionales calificados en la materia. Por su naturaleza no puede ser autárquico, pero tampoco tiene facultades para disponer de partidas presupuestarias propias. No cuenta dentro de su estructura con dependencias específicas que formal y regularmente se ocupen de cuestiones esenciales como el proceso de contratación previo a cualquier elección (hasta de aspectos a primera vista menores, como útiles e insumos); del control patrimonial de los partidos políticos; de la capacitación cívica ciudadana; de la provisión de infraestructura y el desarrollo de instrumentos informáticos (no sólo para los escrutinios); o de la ejecución de procesos de control de calidad, por citar algunos casos”³.

El Juzgado Electoral no produce informes oportunos y públicos que den cuenta de la forma en la que se desarrolló el acto electoral, limitándose a publicar los resultados del escrutinio. Asimismo, en la práctica es muy poco habitual que el Juzgado imponga sanciones a los responsables de transgredir la ley electoral. No hay antecedentes de este tipo y el Juzgado tampoco investiga esta clase de hechos (solo fiscaliza las elecciones).

Financiamiento de los partidos políticos

En la provincia el financiamiento de la política está regulado esencialmente por la ley 9572 -Régimen Jurídico de los Partidos Políticos-. El estado provincial se compromete a contribuir al sostenimiento de los partidos políticos reconocidos, garantizando su funcionamiento regular y el acceso a espacios publicitarios en medios electrónicos (Ley 9572, artículo 70). Con este fin, se crea el “Fondo Partidario Permanente” (Ley 9572, artículo 71). La autoridad de aplicación de este Fondo es el Ministerio de Gobierno, quien distribuye anualmente los éstos recursos. Si bien esta autoridad de aplicación no está obligada a publicar los montos efectivamente asignados a cada partido, el monto total del Fondo se explicita anualmente en la Ley General de Presupuesto de la Provincia y, por otra parte la ley provincial prevé un criterio claro para la distribución de los fondos y un mecanismo para la fiscalización del adecuado cumplimiento del mismo⁴ (Ley 9573, Art. 73).

Por el lado de las contribuciones privadas, la Ley provincial 9.572 -Régimen Jurídico de los Partidos Políticos- establece algunas restricciones, especialmente en lo referido a los

² Así no va más. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Dictamen de la Comisión consultiva de expertos. Córdoba, 2008

³ Por otra parte, el mismo informe de la CCE señala que “el carácter unipersonal del Juzgado da lugar a otro tipo de controversias. Su actuación alcanza a numerosos actores en plena disputa electoral, lo que expone al juzgador a mediar intereses en pugna durante la competencia, sustrayendo a los partidos políticos de la posibilidad de intervenir en una administración plural del proceso”.

⁴ Según la norma referida, el Fondo se distribuye de la siguiente manera: “1) El treinta por ciento (30%) en forma igualitaria entre todos los partidos provinciales y en forma proporcional entre los partidos municipales o comunales conforme lo decida el Juzgado Electoral Provincial, siempre que hubieren participado en la última elección provincial o de circuito, respectivamente, y 2) El setenta por ciento (70%) restante en forma proporcional a la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido, alianza o confederación política de que se trate, en la última elección provincial”.

aportes permitidos y montos máximos. En el artículo 64 de dicha norma se sostiene que los partidos pueden obtener para su financiamiento los siguientes aportes del sector privado: de sus afiliados, donaciones de otras personas físicas -no afiliados- y personas jurídicas de origen nacional, provincial o municipal, de rendimientos de su patrimonio y otro tipo de actividades, y del Fondo de Financiamiento Permanente para los partidos políticos. Los partidos están sujetos a un régimen de control patrimonial, según el cual, deben llevar la contabilidad de todo ingreso de fondos o especies, con indicación de la fecha del mismo y de los nombres y domicilios de las personas que los hubieren ingresado o recibido. Esta contabilidad debe presentarse al Juzgado Electoral dentro de los sesenta (60) días de finalizado cada ejercicio. Asimismo, después de cada elección, los partidos deben presentar al Juzgado Electoral Provincial la cuenta detallada de sus ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral.

Según el artículo 78 de la Ley 9.572, La información contable que los partidos deben presentar debe ser conservada en el Juzgado Electoral Provincial para conocimiento de los interesados y del Ministerio Fiscal, durante treinta (30) días hábiles. Si se formularen observaciones por violación de las disposiciones legales o de la carta orgánica, el Juzgado Electoral debe resolver si corresponden sanciones. Los estados anuales de los partidos, alianzas o confederaciones políticas deben publicarse por un (1) día en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba y durante ciento ochenta (180) días en la página web del Juzgado Electoral. Para lo que concierne a las auditorías contables, el Juzgado Electoral Provincial dispone del asesoramiento de los auditores contables que integran la Dirección de Administración del Poder Judicial, los que tienen un plazo máximo de ciento ochenta (180) días para la realización de la auditoría de los estados contables anuales de los partidos políticos.

Dado que todas estas regulaciones son de reciente sanción (la Ley 9.572 fue sancionada en Diciembre de 2008), no tenemos suficientes elementos aun para evaluar en qué medida dichas regulaciones se cumplen. Sin embargo, el Informe ya mencionado de la CCE arroja un diagnóstico claro de la situación previa a esta reforma legal. El mismo subraya la falta de aportes estatales de origen provincial, ya que a pesar de que se trata de un mandato constitucional (art. 33 de la Constitución Provincial), y de su expresa regulación, el Fondo Partidario Permanente no está en funcionamiento y el Estado provincial no contribuye actualmente al sostenimiento de los partidos políticos reconocidos. Según la misma CCE, “estas carencias influyen decididamente sobre la vida de los partidos, especialmente en el caso de pequeños partidos o fuerzas políticas nuevas, puesto que la falta de fondos para funcionar genera, en la práctica, asimetrías en la competencia por los cargos de origen electivo” (Comisión Consultiva de Expertos, 2008). Por otra parte, la CEE subraya la existencia de un “déficit en cuanto a la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. (...) Aunque la Ley 6.875 (art. 52) obligaba a los partidos simplemente a presentar al Tribunal Electoral el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, en la práctica, los partidos presentaban un breve resumen en el cual el contador que expide el certificado se limita a consignar lo que le expresan las autoridades partidarias”. Finalmente, el Informe enfatiza la falta de transparencia sobre el origen de los fondos. “El aporte de empresas y de particulares, sobre los que no se fijan topes en la ley, tiende mayoritariamente a ocultarse o a disimularse, aun cuando el anonimato es una práctica expresamente prohibida por la ley (art. 44, Ley 6.875) (Comisión Consultiva de Expertos, 2008).

3.3 Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno

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 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. Esta dimensión apunta a capturar si algunos mecanismos básicos para que la rendición de cuentas de los poderes del Estado funcione existen en el nivel provincial y si son efectivos. La dimensión incluye dos grupos de indicadores que refieren a las instituciones de auditoría externa: el Tribunal del Cuentas de la provincia el Defensor del Pueblo.

Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo provincial

Las decisiones del gobierno provincial generalmente son fundamentadas, aunque no siempre en tiempo y forma y tampoco está instalada la práctica de presentarse en ruedas de prensa periódicamente ni de concurrir al Poder Legislativo a rendir cuentas de la gestión. Según la normativa, el Poder Judicial de la Provincia puede revisar las acciones del Poder Ejecutivo⁵ y, en la práctica, es habitual que lo haga, principalmente cuando se interpone un reclamo por inconstitucionalidad. Es también lo habitual que sus decisiones se hagan efectivas. Por otra parte, el Gobernador no recurre a la utilización de decretos para establecer nueva regulación provincial. De hecho no existe en Córdoba la figura de los Decretos de Necesidad y Urgencia, y no existen antecedentes de utilización de instrumentos similares en los últimos años.

Tanto el gobernador como su gabinete pueden ser sometidos al proceso penal. Las reglas jurisdiccionales para la remoción del gobernador y su gabinete de ministros están claramente definidas, específicamente en la figura del juicio político (Constitución de la Provincia de Córdoba, artículos 112 al 123). Según la Constitución Provincial, el Gobernador y el Vicegobernador tienen las mismas inmunidades que los legisladores, es decir, de opinión y de arresto (salvo en caso de flagrancia). Los Ministros, en cambio, no gozan de ninguna inmunidad.

La evaluación de la provincia en la dimensión “rendición de cuentas” se ve negativamente afectada por el hecho de que el conflicto de intereses prácticamente no está regulado. La única obligación que existe en la legislación provincial es la de presentar declaración jurada patrimonial y financiera al asumir y cesar en los cargos. Si bien el acceso a las mismas por parte de los ciudadanos es muy fácil (ya que se encuentran disponibles en el sitio Web de la Provincia), la ley no exige que las declaraciones juradas sean auditadas. No hay en la legislación provincial un régimen de obsequios y cortesías, incompatibilidades, ni restricciones para ocupar posiciones en el sector privado una vez abandonada la función

⁵ El Control de Constitucionalidad en la Provincia de Córdoba es difuso y no esta reglado provincialmente, sino que se rige por lo establecido en la Constitución Nacional, artículo 43.

pública. La provincia de Córdoba no posee un código o ley de ética pública, si bien existen proyectos en la legislatura, pero que no han tenido aún tratamiento favorable.

Por último, otro factor que deteriora el estado de la rendición de cuentas del Ejecutivo Provincial es el hecho de que las funciones oficiales del gobierno provincial no se mantienen del todo separadas y distintas de las funciones de partido que gobierna. Esto se evidencia en el hecho de que no hay impedimento alguno para que el Gobernador ejerza efectivamente la presidencia o dirección de su partido. Tampoco existen mecanismos efectivos para limitar el uso de la publicidad oficial durante las campañas electorales, ni para el control efectivo de los orígenes del financiamiento de los partidos políticos, como ya hemos visto. Por último, el hecho de que el partido de gobierno posee mayoría propia en la legislatura, hace que los pocos mecanismos de accountability que existen no funcionen de manera eficiente.

Rendición de cuentas del Poder Legislativo provincial

De acuerdo a la legislación provincial el Poder Judicial está habilitado por la normativa para revisar las leyes sancionadas pero, en la práctica, esto ocurre con escasa frecuencia⁶. De la misma manera que el Poder Ejecutivo, los legisladores son susceptibles de ser sometidos a proceso penal. El artículo 95 de la Constitución, establece que “cuando se promueva acción penal contra un legislador, el tribunal competente practica una información sumaria que no vulnere la inmunidad de aquél, y si corresponde solicita el desafuero a la Cámara a la que pertenece. Ésta examina las actuaciones en juicio público, y puede suspender al imputado en sus funciones con el voto de los dos tercios de los presentes y ponerlo a disposición del tribunal requirente a sus efectos”.

La ausencia de legislación sobre conflicto de intereses afecta también la evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas a los que está sujeto el poder legislativo. Los legisladores sólo están obligados a presentar una declaración jurada al asumir y cesar en los cargos, éstas son de carácter público pero la ley no exige que sean auditadas⁷. Los legisladores provinciales no están sujetos a restricciones para ocupar cargos en el sector privado una vez que terminan sus funciones y tampoco están sometidos a un régimen de regalos y cortesías.

Es importante resaltar que el acceso a los documentos y procesos legislativos por parte de los ciudadanos es muy abierto en la Provincia de Córdoba. La normativa que regula este tema está concentrada principalmente en la Ley de Acceso al Conocimiento de los actos del Estado (Ley 8803). En la práctica, los ciudadanos pueden acceder a los documentos y los registros del proceso legislativo en un plazo de tiempo y costo razonables. Mucha de esta información está disponible en el sitio WEB de la Legislatura, como por ejemplo los proyectos en trámite. Los dictámenes de comisión, los registros de las votaciones y las versiones taquigráficas son accesibles por trámite personal, al igual que los diarios de sesiones. No existe, sin embargo, una práctica regular y/o consolidada respecto del uso de audiencias públicas.

⁶ Diario judicial, 13 de septiembre del 2006, "Un golpe para el juicio por jurados", disponible en <http://www.diariojudicial.com.ar/nota.asp?IDNoticia=30590#>.

Semanario jurídico, 12/07/07, "Recurso de inconstitucionalidad", disponible en <http://www.semanariojuridico.info/jurisprudencia/archive/1581/>.

⁷ Constitución de la Provincia, artículo 14; Ley 8.198, artículos 1 y 2, inciso 2 y sus modificatorias Leyes 8.568 y 8.681 y Decreto Reglamentario 971/99.

Rendición de cuentas del Poder Judicial provincial

Según la normativa, existen procesos transparentes tanto para la selección de los jueces provinciales como para la confirmación de los mismos, los cuales son responsabilidad del Consejo de la Magistratura Provincial. Los jueces, según las fuentes consultadas, son frecuentemente seleccionados teniendo en cuenta los requisitos profesionales. La Constitución Provincial atribuye al PEP y a la Legislatura la competencia en materia de designación de los jueces (arts 104 y 144). Posteriormente, se dictó en 1999 la Ley 8.802 que creó un Consejo de la Magistratura, con el objeto de asistir al Poder Ejecutivo para la designación de Magistrados de los Tribunales Inferiores de la Provincia, integrantes del Ministerio Público Fiscal, Asesores Letrados con excepción del Fiscal General, Fiscales Adjuntos y de los Jueces de Paz Legos (Siguiendo los artículos 144 y 157 de la Constitución de la Provincia).

El Consejo de la Magistratura abre en efecto las convocatorias para los cargos judiciales al menos una vez al año, realiza los concursos y elabora los órdenes de mérito respectivos que luego eleva al PEP. En general se puede afirmar que se trata de un mecanismo transparente y competitivo. La principal debilidad aparece en el hecho de que el Consejo no tenga jerarquía constitucional, para evitar que la existencia y funcionamiento del mismo no quede sujeta a condicionamientos legales, habida cuenta el antecedente de la denominada "Emergencia Judicial", declarada en noviembre de 2002 por ley N° 9061, la cual suspendiera transitoriamente la vigencia de dicho Consejo hasta julio de 2003.

De acuerdo a la ley provincial, el Jurado de Enjuiciamiento está integrado por un Vocal del Tribunal Superior de Justicia, cuatro legisladores, letrados si los hubiere, dos por la mayoría y dos por la minoría. El acusado continúa en sus funciones si el Jurado no dispone lo contrario. El fallo debe dictarse, bajo pena de caducidad, dentro de los sesenta días a contar desde la acusación, la que debe realizarse en el término de treinta días de formulada la denuncia, bajo la responsabilidad personal del Fiscal General. (Artículo 159, Constitución Provincial)

Los miembros del Poder Judicial están obligados a fundamentar sus decisiones y lo hacen en la totalidad de los casos⁸. Asimismo, existen agencias disciplinarias para la Justicia Provincial. Una de ellas es el Ministerio Público Fiscal, entre cuyas funciones se encuentra custodiar la jurisdicción y competencia de los tribunales provinciales y la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante aquéllos la satisfacción del interés social. La otra es el Jurado de Enjuiciamiento, donde "los magistrados y funcionarios del Poder Judicial no sujetos a juicio político, pueden ser denunciados por cualquiera del pueblo ante un Jurado de Enjuiciamiento, al solo efecto de su destitución, fundado en las causas que la autorizan, con actuación del Fiscal General" (Artículo 159, Constitución Provincial). Según la ley, estas agencias están protegidas de interferencias políticas, a través del procedimiento para nombramiento y de la duración y remoción de los titulares. No obstante, en la práctica inician pocas investigaciones, aun cuando es necesario, y suele ser permeable a presiones

⁸ Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, Centro de Estudios y Proyectos Judiciales, "Informe Anual de Actividad Judicial"

<http://www1.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/CentroEstudiosProyPublicaciones.asp> .

políticas. El procedimiento es muy complicado y dificulta el inicio de investigación y, por ende, la imposición de sanciones.

Institución Provincial de Auditoría Externa

En la provincia de Córdoba, lo más aproximado que existe a una institución de auditoría externa es el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, no está claro que se trate de una instancia de control realmente independiente dado que dos de los tres miembros que lo componen siempre responden a la mayoría legislativa constituida por el partido de gobierno. Esto se debe a que los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos mediante voto popular en las elecciones provinciales⁹. Como los candidatos a integrarlo forman parte de las listas de los distintos partidos, y la práctica del voto cruzado o corte de boleta es poco habitual, la composición del Tribunal de Cuentas termina replicando la de la legislatura. Es oportuno además mencionar que en Córdoba no hay elecciones de medio término ni antecedentes de gobierno dividido. Este defecto de diseño institucional hace que en la práctica el Tribunal de Cuentas no funcione como una agencia de control externo y torna improbable que la Legislatura le formule pedidos de investigación.

Los miembros del Tribunal duran cuatro años en su mandato, son elegidos por voto directo y pueden ser removidos por juicio político¹⁰, pero esto último nunca ha ocurrido en la práctica.

En cuanto a los recursos con los que cuenta para desempeñar su misión, las fuentes consultadas señalan que el Tribunal de Cuentas tiene personal especializado, pero insuficiente¹¹. Los mecanismos de ingreso, promoción interna y capacitación no están claramente establecidos por lo que nada impide que la designación de funcionarios y empleados se produzca más en función de los vínculos partidarios que de la idoneidad profesional. Por otro lado, la agencia recibe financiamiento regular y establece su propio presupuesto. Este mecanismo debería apuntalar la independencia del Tribunal de Cuentas si no se diera el alineamiento partidario que la agencia tiene con el Gobierno Provincial, y el hecho de que los recursos presupuestarios de la misma han ido disminuyendo progresivamente¹².

Por otra parte, hemos constatado que la agencia produce informes, pero que estos no son periódicos, no están formalmente establecidos y no son de fácil acceso, aún cuando el Tribunal de Cuentas está incluido en la Ley 8803 de publicidad de los actos del Estado. El Tribunal no cuenta con una página web a través de la cual se dé cuenta de sus actividades y se pueda acceder a sus informes.

Las fuentes consultadas¹³ sostienen también que, en la práctica, el gobierno provincial no actúa sobre la base de las investigaciones que realiza el Tribunal de Cuentas. El trabajo del

⁹ Constitución Provincial, artículo 126. Ley provincial 7630 artículo 1.

¹⁰ Constitución Provincial, artículo 126. Ley provincial 7630 artículos 1 y 4.

¹¹ Entrevistas con Dante Rossi, legislador provincial, 23/02/2009; y con Eduardo González Olguín, Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 23/02/09

¹² <http://www.elauditor.info/backend/monitor/Microsoft%20Word%20-%20presorgctrol.pdf?PHPSESSID=952c639af14a703cae895a3c56acd9e4>.

¹³ Entrevistas con Dante Rossi, legislador provincial, 23/02/2009; y con Eduardo González Olguín, Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 23/02/09.

Tribunal de Cuentas es de control administrativo y de la legalidad de la ejecución del gasto, y nunca se generan medidas correctivas a partir de esta clase de trabajos. Por lo que hemos podido indagar en diferentes entrevistas, no es habitual que las agencias de la APP tengan en cuenta los informes del TCP para corregir procedimientos o decisiones. Si bien la ley habilita al TCP para iniciar investigaciones en forma independiente, en la práctica esto no ocurre y, en general no inicia investigaciones de ningún tipo sin el consentimiento del Ejecutivo provincial.

Defensor del Pueblo provincial

En la Provincia de Córdoba existe un Defensor del Pueblo, que es designado por la Legislatura con el voto de dos tercios de sus miembros, “como comisionado para la defensa de los derechos colectivos o difusos, la supervisión sobre la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la aplicación en la administración de las leyes y demás disposiciones, de acuerdo con lo que determine la ley” (Artículo 124, Constitución Provincial).

Según la normativa, este organismo está protegido de interferencias políticas, no solamente porque su titular es designado por la Legislatura, sino también porque goza de las mismas inmunidades que los legisladores, dura cinco años en sus funciones y no puede ser separado de ellas sino por las causales y el procedimiento establecido para el juicio político. Además, la Ley 7741 establece que en el desempeño de sus funciones, el Defensor del Pueblo no recibirá instrucciones ni estará sujeto a mandato de autoridad alguna, ni puede interrumpirse su actividad por ningún motivo.

En la práctica, sin embargo, se observa que la estabilidad del Defensor del Pueblo puede estar sujeta a modificaciones en las alianzas políticas intra e inter-partidarias, antes que a evaluaciones objetivas de su desempeño. Esto ocurrió en 2008, poniendo en evidencia que, en los hechos, el Defensor no se encuentra protegido ante eventuales interferencias políticas. Sin embargo, es preciso mencionar también que los mecanismos de remoción que se han utilizado para cambiar al Defensor del Pueblo en estas circunstancias han sido los previstos para el caso en el marco institucional vigente.

A diferencia de lo que ocurre en el nivel nacional y en otras provincias, en Córdoba el Defensor del Pueblo no tiene facultades para iniciar investigaciones de oficio, ni legitimación procesal, y sus resoluciones no son vinculantes¹⁴. Como resultado, es inusual que el Gobierno provincial adopte medidas correctivas sobre la base de los informes y recomendaciones del Defensor del Pueblo¹⁵. La Defensoría recibe financiamiento regular, pero éste resulta insuficiente. Por otra parte, la Defensoría no dispone de plantel técnico debidamente calificado y seleccionado para las distintas tareas específicas que se deben realizar.¹⁶

¹⁴ Ley provincial 7.741 art.16 y art.11 in fine.

¹⁵ En realidad el Defensor del Pueblo emite resoluciones en las que solo puede formular sugerencias o recomendaciones a las distintas dependencias de la APP. Sin embargo no tenemos evidencia de que las mismas sean tenidas en cuenta a los fines de aplicar medidas correctivas. Citamos como ejemplo una resolución dirigida a la Dirección General de Rentas de la Provincia.

<http://www.defensorcordoba.org.ar/pdf/Resoluciones/Tributarios6027-05.pdf>.

¹⁶ Ricardo Alberto Muñoz, 2003, "Defensor del Pueblo de Córdoba. Legitimación Procesal. Algunas reflexiones", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, disponible en [\[LINK\]](#).

Entrevista con Eduardo Orge, oficial superior de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, 15/12/2008.

El Defensor del Pueblo produce habitualmente informes públicos. Aunque sus resoluciones no son vinculantes, tanto éstas como los informes del Defensor pueden ser consultados en el sitio WEB de la Defensoría¹⁷. La Defensoría atiende todos los reclamos aunque pueden producirse demoras, pero éstas se deben sobre todo a la poca celeridad que tienen los organismos del estado para responder a los pedidos de la Defensoría¹⁸.

3.4 Proceso presupuestario y transferencias fiscales

El presupuesto es una herramienta clave para el diseño de las políticas públicas y para la gestión del Estado. Se trata de una ley fundamental porque establece prioridades, límites, garantías, competencias y responsabilidades respecto de toda la hacienda pública; expone los recursos calculados y su aplicación; exhibe los resultados económicos y financieros esperados, los bienes y servicios que se producirán, y los recursos humanos y materiales que se utilizarán. Por este motivo, el proceso presupuestario es 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 dimensión 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.

Proceso presupuestario

En la provincia de Córdoba el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario se caracteriza por un desacople entre lo que dice la ley y lo que sucede en la práctica. Según la normativa¹⁹, el Poder Legislativo puede modificar el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Los especialistas consultados²⁰ sostienen, sin embargo, que la Legislatura provincial se limita a refrendar el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, dado que predomina la disciplina partidaria de los legisladores del partido de gobierno que tiene la mayoría en la Legislatura. En la Legislatura provincial existe una Comisión de Economía, Presupuesto y Hacienda, ésta cuenta con escasas capacidades técnicas para analizar el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo y formular modificaciones que sean relevantes en términos de políticas.²¹

¹⁷ <http://www.defensorcordoba.org.ar/index.php?pagina=6>

¹⁸ Entrevista con Eduardo Orge, oficial superior de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, 15/12/2008.

¹⁹ Constitución de la Provincia, artículo 144, inciso 11 y 104, inciso 29. Ley Provincial 9086, Arts. 21, 22 y 35.

²⁰ Entrevista a Eduardo González Olguín (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba) realizada el 17 de diciembre del 2008. Entrevista a Adolfo Buffa (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba y Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Católica de Córdoba) realizada el día 13 de diciembre del 2008.

²¹ Entrevista con el Legislador Provincial Dante Rossi (UCR). Córdoba, 28/11/2008.

Entrevista a Eduardo González Olguín (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba) realizada el 17 de diciembre del 2008.

Un desacople todavía más pronunciado entre lo que establece la ley y lo que ocurre en los hechos se observa durante la etapa de ejecución del presupuesto. De acuerdo a la normativa provincial el Ejecutivo no puede cambiar el monto total ni las partidas del presupuesto sin la aprobación correspondiente de la legislatura. En la práctica, sin embargo, es habitual que el Ejecutivo modifique y reasigne las partidas durante la etapa de ejecución sin la aprobación del Poder Legislativo.²² Asimismo, los especialistas²³ consultados sostuvieron que no todos los gastos del gobierno provincial están basados en el presupuesto, debido a que, entre otras cosas, se hace uso con frecuencia de ingresos extrapresupuestarios, como en el caso de los ingresos de las Agencias²⁴, o en el caso de los ingresos no previstos o subestimados en el presupuesto.

El control legislativo de la ejecución del presupuesto está previsto en el inciso 31 del artículo 104 de la Constitución Provincial, que establece la atribución de la Legislatura de aprobar o desechar las cuentas de inversión del año fenecido, dentro del período ordinario en que se remitan. El mismo artículo establece también que si las cuentas de inversión no son observadas en ese período, quedan automáticamente aprobadas. Las fuentes consultadas²⁵ ratificaron que, en los hechos, no existe en la legislatura ninguna comisión dedicada específicamente a realizar este tipo de tarea, por lo que las cuentas de inversión remitidas por el Ejecutivo no son examinadas y, por lo tanto, quedan aprobadas automáticamente²⁶.

El acceso de los ciudadanos al proceso presupuestario provincial es relativo. El presupuesto se aprueba cada año prácticamente sin discusión, lo que afecta notablemente la transparencia de la etapa del debate. Si bien todos los diputados tienen acceso al proyecto de ley en tiempo y forma y a la información complementaria que se necesita, no disponen de las capacidades técnicas apropiadas para hacer un análisis adecuado ni detallado del mismo.

Tampoco existe la práctica de celebrar audiencias públicas durante el tratamiento legislativo del proyecto de presupuesto. Los ciudadanos pueden acceder al proyecto de ley, así como a las planillas de distribución por programas, acercándose a la Legislatura y

²² Un ejemplo de esto es la reestructuración integral del presupuesto realizada por el Ministerio de Finanzas de la Provincia en diciembre de 2007 para el presupuesto de 2008, por Resolución 367/08. <http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/res367apres08.pdf>.

²³ Entrevista a Eduardo González Olguín (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba) realizada el 17 de diciembre del 2008. Entrevista a Adolfo Buffa (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba y Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Católica de Córdoba) realizada el día 13 de diciembre del 2008.

²⁴ Nos referimos a las Agencias de Economía Mixta, como la Agencia Cordoba Deportes, la Agencia ProCor, la Agencia Cordoba Turismo, y la ACIF.

²⁵ Entrevista a Eduardo González Olguín (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba). Entrevista con el Legislador Provincial Dante Rossi (UCR).

²⁶ El inciso 31 del artículo 104 de la Constitución Provincial establece que es atribución del Congreso aprobar o desechar las cuentas de inversión del año fenecido, dentro del período ordinario en que se remitan. Pero este artículo también sostiene que si no son observadas en ese período, quedan aprobadas. Los especialistas entrevistados respondieron que al no existir ningún tipo de control ex post, ni comisión que se ocupe de la materia, las cuentas de inversión no son observadas y, por lo tanto, automáticamente quedan aprobadas. Entrevista a Eduardo González Olguín (Profesor Investigador Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba). Entrevista con el Legislador Provincial Dante Rossi (UCR).

solicitándolo personalmente. Una vez aprobado el presupuesto, el acceso se facilita, dado que la Ley se publica en el sitio WEB del Ejecutivo Provincial²⁷.

Transferencias fiscales

Las transferencias de fondos desde la Nación hacia la Provincia están reguladas por normativa nacional (Ley N° 25.235, 23.548, 23.966, 24.130, 24.699, 25.082) y por las leyes provinciales de adhesión a aquéllas. Según la normativa, los ciudadanos pueden acceder a las normas que regulan este tipo de transferencias y el gobierno provincial está obligado a publicar los fondos que le fueron transferidos desde el gobierno nacional (Constitución de la Provincia, artículo 15; Ley Provincial 9237, por el que se adhiere a la Ley Nacional 25.917 que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal; Ley Provincial de Modernización del Estado 8836, artículo 10 sobre el Estado Cristalino). Esto ocurre efectivamente en la práctica, ya que se puede acceder a la información relativa a las transferencias a través del sitio Web del Ministerio de Finanzas²⁸.

En lo que respecta al Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipios y Comunas, el mismo está regulado por la Ley provincial 8663. La norma establece que el fondo a coparticipar estará integrado por los ingresos provenientes de los siguientes recursos: a) Impuestos sobre los ingresos brutos u otros impuestos que reemplacen sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios; b) Impuesto Inmobiliario básico y adicionado; c) Asignaciones que recibe la Provincia de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548 de la Nación y sus modificatorias o de los acuerdos financieros que se establezcan entre ésta y la Provincia. De este fondo se distribuye el ochenta por ciento (80 %) para la Provincia y el veinte por ciento (20 %) para las Municipalidades y Comunas. También en este caso la información esta disponible, en el sitio Web del Ministerio de Finanzas provincial.

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.

Servicio civil provincial

En Córdoba el empleo público provincial está regulado por la Constitución Provincial (artículo 174 y 23, inciso 13), y las Leyes provinciales 7233 y 9361. La Ley N° 7233 “Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial”, sancionada el 26 de Diciembre de 1984, contempla a las personas que prestan servicios en la jurisdicción del Poder Ejecutivo y perciben una remuneración prevista en la Ley de Presupuesto Provincial. Asimismo, abarca

²⁷ <http://www.cba.gov.ar/canal.jsp?idCanal=60505> .

²⁸ <http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=55098> .

aspectos referidos al ingreso a la administración pública provincial, derechos, deberes y prohibiciones de los agentes públicos, régimen disciplinario y el sistema de incompatibilidades de los integrantes de la administración pública. Se refiere también, si bien de manera sucinta, a la carrera administrativa.

Esta norma aún se encuentra vigente y sus contenidos se implementan prácticamente en su totalidad, a excepción de las disposiciones referidas a la Carrera Administrativa, contempladas específicamente en otra norma, la Ley 6403 de Carrera Administrativa, la cual fue suspendida en el año 1995, durante el gobierno del radical Ramón Bautista Mestre, por la ley N° 8575. El escalafón administrativo luego fue restablecido finalmente en el año 2007 a través de la ley 9361.

La ley 7233 contempla las condiciones para el ingreso a la Administración Pública (arts. 11, 12) pero no establece ningún tipo de mecanismo público y competitivo para el reclutamiento del personal. El ingreso por concursos fue introducido por la Ley 9361, que en su artículo 6° establece que todo ciudadano tiene el derecho de ingresar a la Administración Pública Provincial, previo concurso público. Estos concursos han comenzado a implementarse muy recientemente a partir de la sanción de la Ley, pero no tenemos información aun sobre cómo funcionan en términos de calidad e imparcialidad²⁹.

Otro aspecto que la norma menciona someramente se refiere a las actividades de capacitación, las cuales incluyen, a grandes rasgos, la realización de cursos de perfeccionamiento destinados a mejorar la eficiencia de la administración pública provincial, y el otorgamiento de licencias y franquicias horarias para iniciar o completar estudios en los diversos niveles de enseñanza o perfeccionamiento³⁰. La norma en cuestión plantea la capacitación tanto como un derecho que como una obligación y establece un sistema de capacitación permanente vinculado con la carrera administrativa, que en la práctica está siendo organizado por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).³¹

Respecto de los conflictos laborales y de las sanciones al personal, el sistema cuenta con una instancia de apelación independiente, que es la Comisión Laboral de Concurso y Promoción. La misma está presidida por el Ministro o titular de la jurisdicción correspondiente y es la encargada de designar los integrantes del Tribunal de Concurso y aprobar las condiciones generales de cada convocatoria. En la conformación del Tribunal la Comisión debe prever representación, a través de un titular y un suplente, de los niveles directivos, de conducción y de la entidad gremial reconocida por Ley.³²

Por último, aquellos miembros de la Administración Pública Provincial que hayan sido condenados por casos de corrupción quedan inhibidos para ocupar cargos públicos. En términos del Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial: “el que hubiere sido condenado por delito en perjuicio o contra la Administración Pública o cometido en el ejercicio de sus funciones; el que tenga condena criminal por hecho doloso referido a la Administración Pública o que no refiriéndose a la misma, cuando por sus circunstancias

²⁹ Hasta ahora, las designaciones e ingreso a la APP no respondían a ningún mecanismo transparente y competitivo. Por el contrario, las mismas se basaban más en vínculos políticos o personales que en el mérito y las aptitudes profesionales.

³⁰ Ley 9361 (Escalafón para el Personal de la Administración Pública Provincial) artículos 3 y 4.

³¹ <http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=57703> .

³² Ley 9361 (Escalafón para el Personal de la Administración Pública Provincial) artículos 11 y 16.

afecte el decoro de la función o prestigio de la Administración” (Ley Provincial 7233, artículo 13). Para el cumplimiento de estas disposiciones se controla a través del registro de legajos de personal unificados, y se solicita certificado de antecedentes al momento de la incorporación³³. Según las fuentes consultadas, los cargos y agrupamientos de la Administración Pública están claramente descritos³⁴, y las bonificaciones constituyen sólo una pequeña fracción del salario total de los empleados.

La regulación sobre el conflicto de intereses en la Administración Pública también es bastante completa. Los empleados públicos deben recusarse de tomar decisiones de política cuando sus intereses personales puedan estar afectados; rehusar dádivas, obsequios, recompensas o cualquier otra ventaja con motivo de sus funciones³⁵. Sin embargo, la legislación no establece quién debe controlar que la norma se cumpla y mediante qué mecanismos. Tampoco existen, como ocurre con quienes ocupan cargos electivos y políticos, restricciones para emplearse en el sector privado una vez que dejan la función pública.

Por último, si bien los ciudadanos tienen derecho a acceder a las declaraciones juradas de los agentes comprendidos en los niveles más altos de la Administración Pública Provincial³⁶, se observa períodos de tiempo y costos poco razonables para acceder a las mismas. Es muy difícil conseguir la información, se producen demoras intencionales para que el pedido desista y sólo las solicitudes asistidas legalmente pueden conseguir la información.

Sistema provincial de compras y contrataciones

El sistema de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba ha tenido escasas modificaciones en los últimos años y se rige por diferentes marcos normativos, principalmente por la Ley de Contabilidad (7.631), siendo el único subsistema que no ha sido incluido en la nueva Ley de Administración Financiera (9.086). La ley de contabilidad fija algunos criterios principales, que luego son operativizados y especificados en la Ley Normativa de Ejecución Presupuestaria N°5901. Ésta establece límites a la contratación directa, los distintos mecanismos de contratación, y los funcionarios autorizados.

El sistema de compras se fue actualizando a través del dictado de decretos en el marco regulatorio de la mencionada ley de contabilidad, como es el caso del Decreto 1023 del año 2002, que simplifica el sistema de compras estatales y establece un sistema de precios testigo. En este marco, los principales organismos que intervienen en el sistema son la Gerencia de Compras del Departamento de Administración de la Secretaría General de Gobernación y del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el cual tiene injerencia en la elaboración de normas vinculadas con la contratación, construcción y conservación de obras públicas y en la organización, evaluación y fiscalización del registro de empresas y contratistas que operan en la Provincia de Córdoba (incisos 6 y 7 de la Ley 9.117).

³³ Entrevista con Pablo Messori, funcionario de la Secretaría de la Función Pública de la Provincia de Córdoba, 9/12/2008.

³⁴ Ley 9.361 (Escala para el Personal de la Administración Pública Provincial) artículos 8 y 9, y anexos.

³⁵ Ley 7.233 (Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial), artículo 18.

³⁶ Constitución Provincial, artículo 14. Ley .8803, artículo 1.

Actualmente, el sistema de compras se encuentra articulado con los organismos de control, en tanto el Tribunal de Cuentas, la Contaduría General y la Fiscalía de Estado son los entes encargados de efectuar el control de los procedimientos administrativos. Hasta el momento, no se brinda información en la página web oficial del gobierno sobre precios adjudicados como resultado de las licitaciones, ni tampoco sobre las empresas contratistas, si bien se informan los llamados a licitación pública³⁷. Tampoco se publican las compras y las adjudicaciones directas.

Si bien existe alguna regulación referida al conflicto de interés para los funcionarios encargados de las compras y las contrataciones (Ley de Contabilidad 7631, artículo 112), en la práctica esas restricciones son muy vagas y no contemplan todas las formas que puede adoptar el conflicto de intereses. La ley sólo impide a los funcionarios provinciales ser contratistas o proveedores del Estado. (Ley de Contabilidad 7.631, artículo 112). En realidad, la regulación de conflicto de intereses incluida en el Estatuto del Empleado Público se aplica también en estos casos, pero no existen mecanismos de control del cumplimiento en funcionamiento. Tampoco existe un mecanismo que monitoree los bienes, ingresos y hábitos de estos funcionarios (sólo les cabe la responsabilidad de presentar DDJJ, prevista en la Ley Provincial 8198 que rige para todos los funcionarios públicos, pero que no establece la obligatoriedad de auditar dichas DDJJ). Además, la normativa provincial tampoco estipula capacitación pertinente, permanente y obligatoria para los funcionarios encargados de las compras y contrataciones públicas.

La legislación provincial exige que, para las grandes compras y contrataciones, se realice una licitación pública³⁸. Asimismo, las compras y contrataciones directas están limitadas. Por otro lado, está prevista la posibilidad de que aquellos oferentes que perdieron una licitación puedan solicitar una revisión oficial de la decisión y, en caso de no estar conforme con dicha revisión, pueden apelar ante la justicia³⁹. La ley establece que las compañías que hayan cometido infracciones graves a la normativa tienen prohibido participar nuevamente en licitaciones del gobierno provincial.⁴⁰ En la práctica estas disposiciones no son del todo efectivas: el control se efectiviza a través del registro de contratistas del estado (que tiene dificultades para identificar nuevas empresas, reagrupamientos de empresas, etc.)

Por último, las normas vigentes exigen que el gobierno anuncie públicamente los resultados de las decisiones tomadas en la materia⁴¹ y las normas que regulan las compras y

³⁷ Dichos llamados se informan formalmente en el Boletín Oficial de la Provincia <http://www.boletinoficialcba.gov.ar/>.

³⁸ Ley 5.901 (Ley de Ejecución del Presupuesto de la Administración Pública), Capítulo III. Ley de Contabilidad 7.631, art 106, 108 y 109.

³⁹ Decreto 1.882/80 reglamentario del Capítulo VII (Arts. 106 AL 123 inclusive) de la Ley N° 7631 Ley Orgánica de Contabilidad y Presupuesto General de la Administración. Régimen de Contrataciones Anexo I del Decreto Reglamentario N° 1882/80 – Régimen de Contrataciones, Requisitos Básicos.

⁴⁰ Decreto N°1882/80 reglamentario del Capítulo VII (Arts. 106 AL 123 inclusive) de la Ley N° 7631 Ley Orgánica de Contabilidad y Presupuesto General de la Administración. Régimen de Contrataciones Anexo I del Decreto Reglamentario N° 1882/80 – Régimen de Contrataciones, Requisitos Básicos.

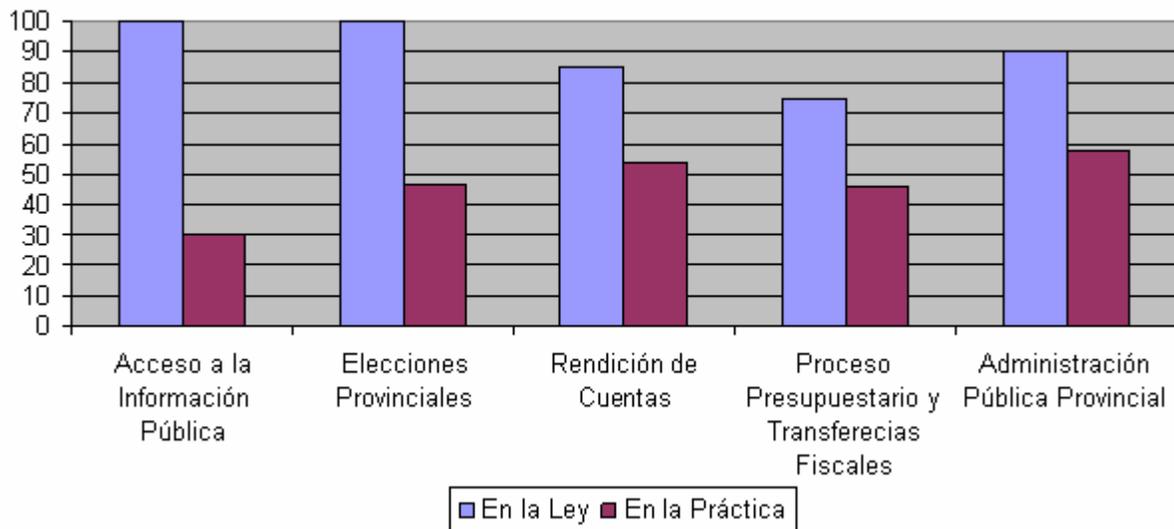
⁴¹ Ley de Contabilidad 7.631, art. 107. Anexo I del Decreto Reglamentario N° 1882/80 – Régimen de Contrataciones.

contrataciones públicas son de libre acceso. En la práctica, las grandes licitaciones son publicitadas en la mayoría de los casos, ya que se publican en el Boletín Oficial y en los principales medios gráficos de la provincia, como lo establece la legislación. No existe, en cambio, la práctica de publicitar las adjudicaciones.

4. Fortalezas y debilidades

Una primera aproximación a la tarjeta de puntajes de la provincia de Córdoba permite advertir que el distrito tiene un marco legal relativamente completo en prácticamente todos los aspectos evaluados por el estudio. Por este motivo la mayor parte de las debilidades identificadas están relacionadas con la aplicación de las normas e instituciones formales. La idea de “brecha de implementación” refiere justamente a esta distancia entre el reconocimiento/existencia de determinados derechos e instituciones en la ley y su efectiva vigencia/funcionamiento en la práctica. La herramienta de evaluación utilizada para este estudio, al combinar indicadores *de facto* e indicadores *de jure*, permite calcular una medida aproximada de esa distancia, así como discriminar los problemas de diseño formal del marco institucional de las falencias de implementación. El **Gráfico 1** revela la diferencia entre los puntajes “en la ley” y “en la práctica” obtenidos por la provincia en cada una de las dimensiones evaluadas.

Gráfico 1. Brecha de implementación por dimensión de la calidad institucional. Caso provincia de Córdoba



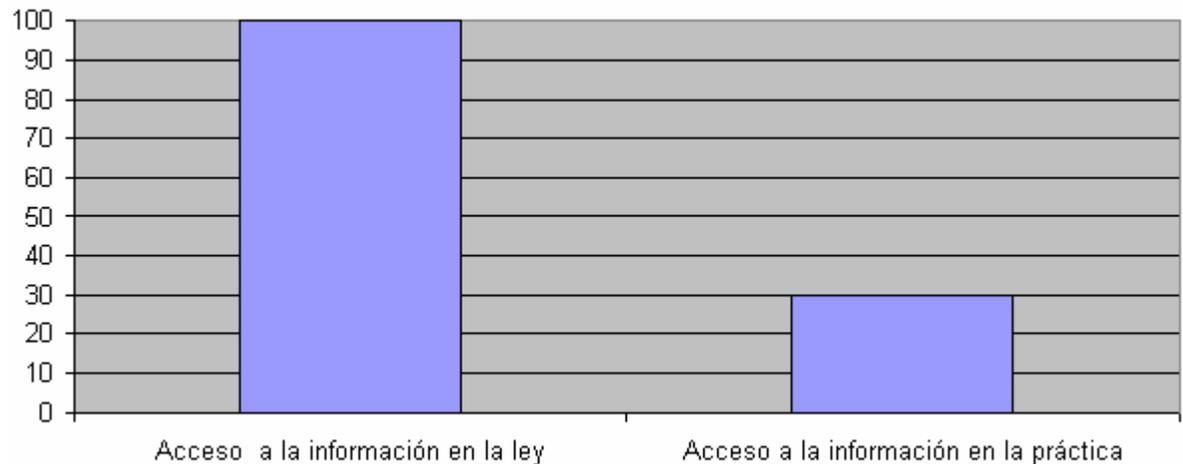
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

Los principales desafío identificados a través de la evaluación refieren al cumplimiento de la ley de acceso a la información pública; la efectiva aplicación del régimen de control patrimonial que la legislación provincial dispone para los partidos políticos; el diseño y funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la provincia; y la forma en la que en los hechos se da el proceso presupuestario.

Por otro lado, las principales fortalezas encontradas refieren al reconocimiento y la vigencia de los derechos políticos, la existencia y funcionamiento del Defensor del Pueblo y el acceso ciudadano a la información sobre transferencias fiscales que la provincia recibe de la Nación y las que realiza hacia los municipios y comunas.

Acceso a la información pública

Gráfico 2. Brecha de implementación para la dimensión “acceso a la información pública”. Caso provincia de Córdoba

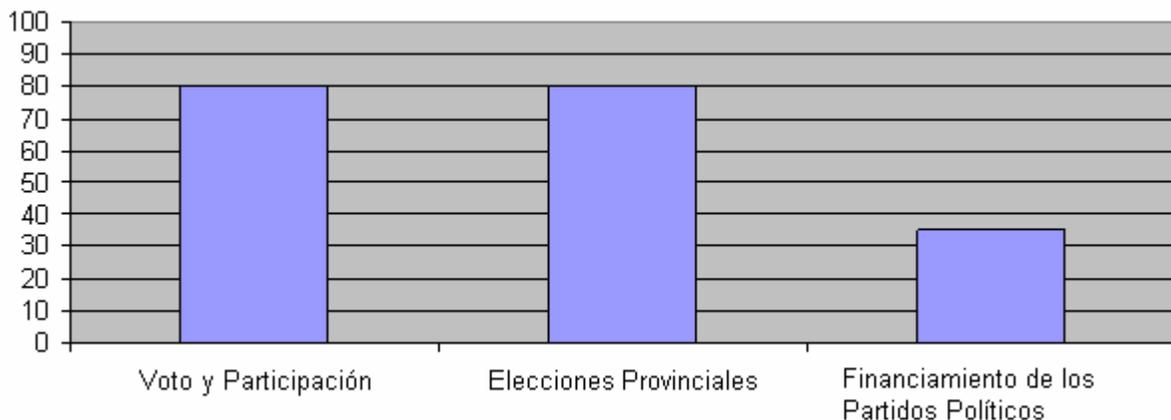


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

La dimensión “acceso a la información pública” es una de las peor evaluadas, lo que la constituye en una de las prioridades en la agenda de la calidad institucional de la provincia. En esta dimensión se destaca como positivo el hecho de que la provincia de Córdoba es uno de los ocho distritos (23 provincias y la CABA) que cuentan con una ley provincial de acceso a la información pública. La gran debilidad radica en la falta de implementación de esta norma. Los indicadores en la práctica han permitido determinar que el derecho de acceso a la información pública no es efectivo en la provincia dado que los pedidos de acceso no son respondidos por la administración pública provincial. Esta situación se ve propiciada por el hecho de que la ley 8803 no ha sido reglamentada todavía, lo que se suma a un extendido desconocimiento por parte de los funcionarios públicos respecto de los deberes que les caben en función de lo dispuesto por esa norma.

Elecciones

Gráfico 3. Dimensión “elecciones provinciales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba.



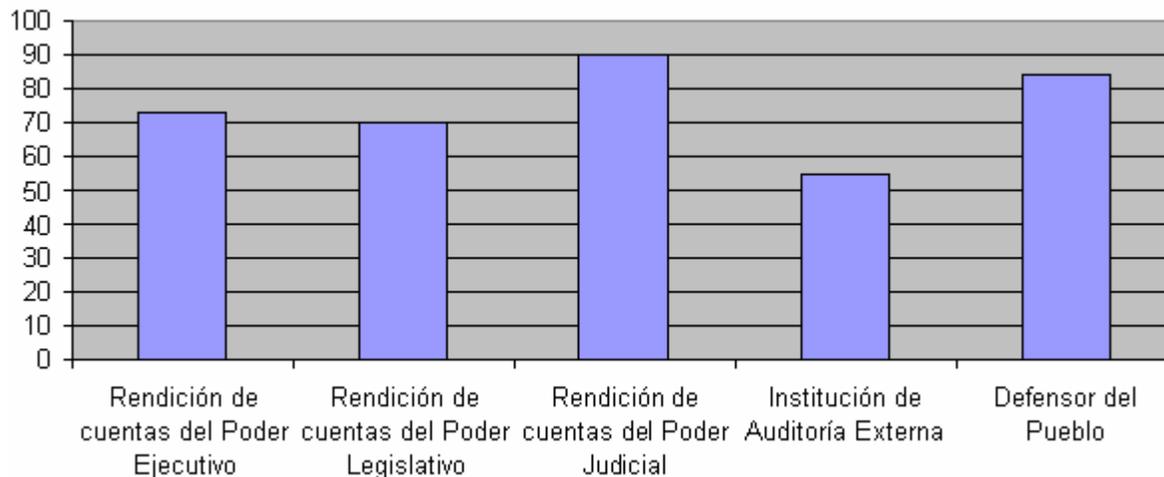
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

Esta dimensión, en el caso de Córdoba como en la gran mayoría de las provincias, presenta la particularidad de combinar algunas de las principales fortalezas y debilidades de la institucionalidad del distrito. Sin duda la principal fortaleza radica en el hecho de que los derechos políticos están efectivamente garantizados tanto en la norma como en la práctica, y no existen amenazas sustantivas al proceso democrático electoral en este sentido, ni falencias que lo vuelvan vulnerable.

Al mismo tiempo, la evaluación ha puesto en evidencia que el control efectivo sobre el financiamiento de los partidos políticos es todavía un desafío que la provincia debe superar. Si bien la ley provincial 9.572 regula adecuadamente tanto el financiamiento público como el privado y establece un régimen de control patrimonial relativamente completo, éste no tiene aplicación efectiva en la práctica.

Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno

Gráfico 4. Dimensión “rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

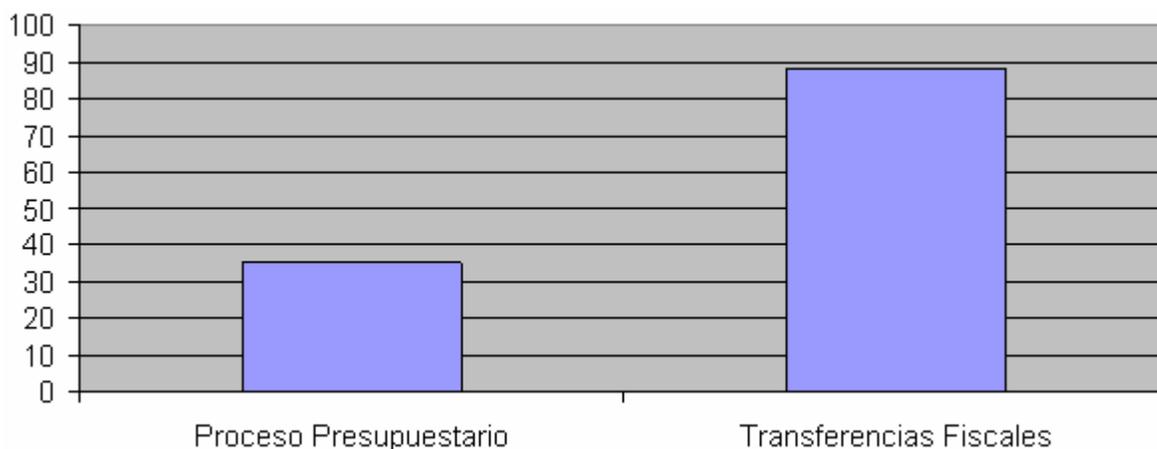
En la categoría “rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial”, la provincia presenta dos grandes debilidades: la ausencia de una norma que regule adecuadamente el conflicto de intereses para los funcionarios públicos y la falta de autonomía del Tribunal de Cuentas.

La provincia de Córdoba no se ha dado todavía una ley de ética pública o similar que regule en forma acabada el conflicto de intereses para los funcionarios públicos y los agentes del Estado provincial. Esta carencia constituye una importante debilidad en términos del funcionamiento de las salvaguardas básicas contra la corrupción.

Otro desafío prioritario detectado en esta dimensión es la falta de autonomía efectiva del Tribunal de Cuentas respecto del Poder Ejecutivo de la provincia. Esta situación es fundamentalmente producto de defectos de diseño institucional que no permiten garantizar la independencia de la agencia de control externo.

Proceso presupuestario y transferencias fiscales

GráficoCuadro 5. Dimensión “Proceso presupuestario y transferencias fiscales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba.



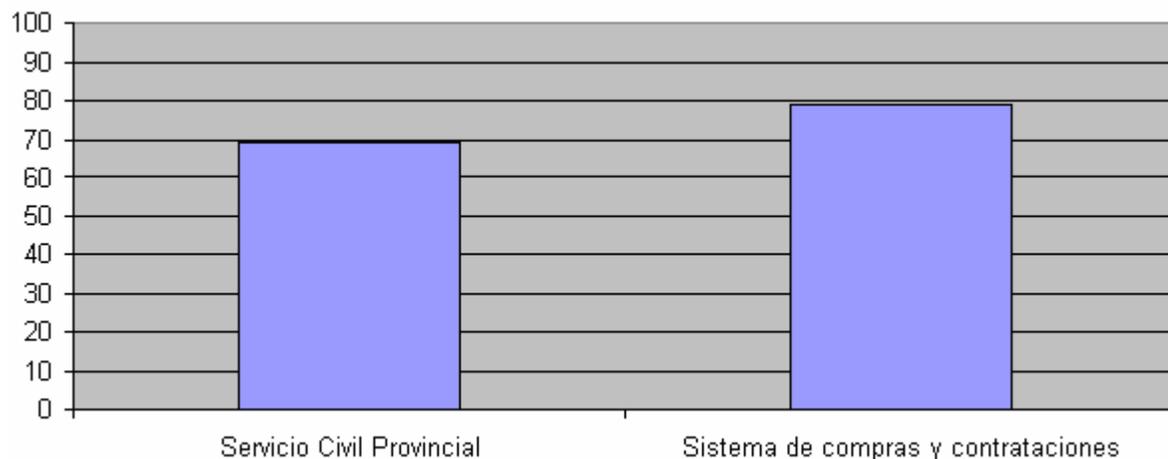
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

En esta categoría el desempeño de la provincia es afectado negativamente por los resultados obtenidos en los indicadores sobre proceso presupuestario, otra de las grandes debilidades detectadas por el estudio en el marco institucional de la provincia. La evaluación puso en evidencia importantes falencias de implementación de las normas que definen el proceso presupuestario. Las principales falencias detectadas son las siguientes: i) el Legislativo se limita a refrendar el proyecto del ejecutivo sin que medie un análisis pormenorizado; ii) es habitual que el Ejecutivo modifique el presupuesto durante la ejecución sin solicitar la aprobación del Legislativo; iii) la Legislatura no realiza el control ex post de la ejecución y deja que las cuentas de inversión queden automáticamente aprobadas. En general, se observa un rol pasivo de la Legislatura provincial en todo el proceso presupuestario y una carencia de capacidades y recursos técnicos que le permitan participar más activamente en la definición del presupuesto y el control de la ejecución. Es oportuno mencionar que esta situación es común a la mayoría de los distritos relevados.

Como un aspecto positivo puede mencionarse que la provincia se destaca por ser uno de los pocos distritos que publican información sobre las transferencias fiscales recibidas desde la Nación y las realizadas hacia los municipios y comunas.

Administración Pública provincial

Gráfico 6. Dimensión “Proceso presupuestario y transferencias fiscales”, resultados por sub-categoría. Caso provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC y Global Integrity. Los datos pueden consultarse en <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

En esta categoría se detectaron también falencias de implementación relacionadas con la efectiva aplicación de los mecanismos y salvaguardas legales destinados a evitar interferencias políticas en el manejo del servicio civil y promover el profesionalismo de los agentes públicos. Si bien se ha aprobado recientemente una ley que restablece el escalafón administrativo y contempla la cuestión del ingreso por concursos y un sistema de promoción competitivo, la misma no ha sido aun aplicada de manera sistemática. Por otra parte, el desempeño de la provincia en esta dimensión también se ve afectado por la ausencia de una ley de ética pública o similar que regule acabadamente el conflicto de intereses y establezca los mecanismos de control correspondientes.

Por último, la evaluación de la provincia en la dimensión administración pública provincial se ve deteriorada por la ausencia de un marco regulatorio unificado que ordene sistemáticamente las compras y contrataciones públicas. Además, queda pendiente todavía la organización de un registro único de proveedores.

5. Espacios prioritarios de reforma sugeridos por la evidencia

En este apartado, se identifican algunos posibles puntos de entrada para poner en marcha una agenda de reforma tendiente a fortalecer la calidad institucional de la provincia a partir de la evidencia recolectada.

Acceso a la información pública

La evaluación ha permitido identificar la necesidad de avanzar hacia el efectivo cumplimiento de la Ley 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado de la Provincia de Córdoba. En primera instancia esto requerirá que cada uno de los poderes del Estado provincial establezca las disposiciones correspondientes para que la norma sea efectiva en su ámbito respectivo. Además, será preciso poner en funcionamiento un plan de implementación que incluya el diseño de procesos para dar respuesta a las solicitudes de acuerdo a las condiciones y plazos legales, e instancias para la capacitación de los agentes del sector público para garantizar el conocimiento y cumplimiento de lo que la norma dispone.

Financiamiento de la política

De acuerdo a la evidencia generada la efectiva aplicación de la ley provincial 9572 en lo que hace a las restricciones y controles sobre el financiamiento y los gastos de los partidos políticos es todavía un desafío que la provincia debe superar. Revertir esta situación requerirá fortalecer las capacidades legales, técnicas y materiales de la autoridad de aplicación (el Juzgado Electoral) para 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.

Proceso presupuestario

La evidencia recolectada indica que es prioritario fortalecer las capacidades técnicas del poder legislativo para desempeñar su rol en el proceso presupuestario. (Por ejemplo, una forma de hacerlo podría ser la creación de una Oficina de Presupuesto de carácter permanente en la Legislatura, dotada de personal profesional especializado, y destinada a brindar apoyo técnico a todos los bloques para el análisis del proyecto de ley de presupuesto y el control de la ejecución)

Un cambio en este sentido generaría condiciones más favorables para revertir la delegación de facultades que la Legislatura provincial ha hecho en la práctica en favor del Poder Ejecutivo.

Otro desafío prioritario relacionado con el proceso presupuestario consiste en avanzar hacia un diseño institucional para el Tribunal de Cuentas que permita garantizar en los hechos su independencia respecto del Poder Ejecutivo de la provincia. Asimismo, el fortalecimiento de este órgano de control requerirá también un apuntalamiento de los recursos técnicos y materiales de los que dispone.

Por último, la provincia podría avanzar en el desarrollo de instrumentos para difundir la información presupuestaria en forma actualizada y accesible para la ciudadanía. (Por ejemplo, a través de herramientas de difusión como el “presupuesto ciudadano”)

Salvaguardas básicas contra la corrupción

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; y que alcance tanto a funcionarios electivos y no electivos 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.

Profesionalización del sector público

Esta aparece como una reforma altamente prioritaria si lo que se pretende es dotar al Estado de capacidades efectivas de aplicación de la normativa vigente. Además, hemos notado que la carencia de personal técnico específicamente capacitado es una falencia que aqueja no sólo a la administración central, sino también a los organismos de control, al poder legislativo, a ciertas áreas de la justicia, y que les impide cumplir acabadamente con las competencias de las que ya disponen. Esto supone el debate de un nuevo régimen de empleo público, que avance hacia un sistema efectivo de servicio civil con un esquema de carrera, ingreso y promoción por concursos, y un efectivo sistema de capacitación alineado con estos principios. Esto implicaría, además, desarrollar un diagnóstico detallado de las necesidades de recursos humanos de las diferentes áreas del Estado, y en función de ello diseñar los mecanismos efectivos de ingreso al sector público, y las políticas de capacitación de los recursos ya existentes. Si bien ha habido avances recientes, en la dimensión legal, en materia de carrera administrativa, sería importante fortalecer la articulación entre mecanismos de ingreso y promoción, mecanismos de capacitación, y fundamentalmente la vinculación entre estos componentes y las metas y objetivos de cada área de gobierno.

6. Oportunidades y desafíos

Finalmente, la consideración de una agenda de reformas aislada del contexto político que la hace posible se vuelve una cuestión abstracta. Es por ello, que nos interesa en este punto hacer algunas consideraciones sobre la efectiva viabilidad y sustentabilidad de las reformas planteadas.

En efecto, una consideración importante es que se trata en general de reformas que se deben plantear por lo menos en el mediano o en el largo plazo, con lo cual requieren de ciertos acuerdos mínimos entre los principales actores políticos de la provincia. Esto se vuelve aun más necesario en un contexto político en el que el actual Gobernador no tiene posibilidad de reelección, y tal como está dado el escenario político provincial, tampoco está garantizada la continuidad del actual partido en el gobierno a partir del 2011. Todo esto implica, que las reformas que se inicien deberían contar con importantes niveles de consenso político para garantizar su sustentabilidad.

Si consideramos además que el diseño institucional del gobierno provincial es tal que el partido de gobierno tiene también altísimas chances de tener mayoría propia en la Legislatura Provincial, la necesidad de consensos partidarios se vuelve crucial para evitar que una nueva mayoría modifique las reformas iniciadas.

Si bien es difícil prever la voluntad de diálogo y de consensos que se pueden conseguir efectivamente, aparecen algunos indicios que nos permiten ser optimistas. Recientemente la Provincia ha creado el COPEC (Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba), que justamente pretende constituirse en una instancia para la producción de conocimientos e información que nutra la definición de las políticas de largo plazo en la provincia, pero que genere además los consensos necesarios en torno a estas políticas. Es de esperar que este organismo cumpla un rol clave en este sentido.

Finalmente, otra consideración respecto de los desafíos planteados, es el de las resistencias internas a la administración pública, y la demanda de cambio cultural que esto implica. Como sabemos, la administración pública y las instituciones del Estado suelen presentar importantes niveles de resistencia al cambio. En este sentido, es importante el desafío de consensuar políticas no tan sólo con los tomadores de decisiones, sino también con aquellos que serán los responsables de implementar y de gestionar dichas políticas, y que incluye a una amplia gama de actores sectoriales y sindicales, entre otros.

Bibliografía

- Auyero, Javier (ed.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Losada, Buenos Aires, 1997.
- Auyero, Javier: *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.
- Cabrera, Ernesto: "Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales", *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No. 122, 1991.
- Cabrera, Ernesto: "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina", en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- Comisión Consultiva de Expertos: "Así no va más. Diagnostico y Propuestas de Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba", Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, Córdoba, 2008
- Dahl, Robert: *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto: "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, Capítulo 7, p.185, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- 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.
- 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>.

Acerca de los autores

Martin Lardone: investigador asociado de CIPPEC. Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Doctorando en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París. DEA en Políticas Públicas de Sciences Po Paris. Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Buenos Aires). Especialista en temas de reforma y modernización del Estado, gobiernos subnacionales y relaciones intergubernamentales. Se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, y como asesor del Ministerio del Interior, y de la Secretaria General de la Presidencia en la República Argentina.

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

Marcos Roggero: licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Se especializó en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, alcanzando el título de Maestro en Administración y Políticas Públicas. Es desempeña como docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y es consultor sobre temas de organizaciones y políticas públicas.

Si desea citar este documento: Lardone, Martín; Page, María y Roggero, Marcos: "Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba", *Documento de Trabajo N°41*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2010.

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

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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)

Documentos de Trabajo

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.



Av. Callao 25, 1°B • C1022AAA Buenos Aires, Argentina.
Teléfono: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221 interno 1213
info@cippec.org • www.cippec.org