

Pordomingo, Eduardo

Working Paper

Prescripciones de gobernancia para el sector público y prospectos de emisión de bonos provinciales

Serie Documentos de Trabajo, No. 643

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Pordomingo, Eduardo (2018) : Prescripciones de gobernancia para el sector público y prospectos de emisión de bonos provinciales, Serie Documentos de Trabajo, No. 643, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/203784>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Finanzas

**PRESCRIPCIONES DE GOBERNANCIA
PARA EL SECTOR PÚBLICO Y PROSPECTOS
DE EMISIÓN DE BONOS PROVINCIALES**

Eduardo Pordomingo

Agosto 2018
Nro. 643

https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

**Prescripciones de gobernanza para el sector público y prospectos de emisión
de bonos provinciales**

Eduardo Pordomingo*

Agosto 2018

* Los puntos de vista del autor no necesariamente representan la posición de la Universidad del CEMA.

Prescripciones de gobernanza para el sector público y prospectos de emisión de bonos provinciales.

Abstract	3
Introducción	4
Capítulo 1	
<i>Prospectos de emisión de bonos provinciales y prescripciones de gobernanza pública</i>	
1.1 Contextualización	6
1.2 Condiciones y modalidades de emisión	8
1.3 Prescripciones de gobernanza pública en los prospectos de emisión	10
1.4 Variable de gobernanza y resultado esperado de la variable	11
Capítulo 2	
<i>Prospectos de emisión de bonos provinciales y prescripciones de gobernanza pública</i>	
2.1 Unidades de análisis y fuentes de evidencia	15
2.2. Análisis de cada caso	16
2.3 Conclusiones respecto de los prospectos analizados	
2.3.1 Generales respecto de cada variable en particular	22
2.3.2 Generales respecto de los prospectos de emisión	26
Capítulo 3	
<i>Prescripciones de gobernanza pública aplicables a un Bono Provincia de La Pampa</i>	
3.1 Aplicación del modelo de variables a un bono provincia de La Pampa	28
Referencias bibliograficas y documentales	48

Abstract

La temática abordada en el presente trabajo refiere a la observación o exploración de las prescripciones de gobernanza del sector público contenidas en los prospectos de emisión de bonos provinciales autorizados a la oferta pública. El objeto de esta investigación es realizar una contribución a la transparencia y a la eficiencia de los mercados de títulos públicos; particularmente en lo que respecta a la emisión y colocación de títulos públicos provinciales argentinos. Asimismo, este trabajo pretende, desde un ámbito académico, realizar un aporte al desarrollo conceptual y práctico de la gobernanza entendida como un campo de estudio y aplicación en crecimiento.

En Pordomingo (2013), desde el estado del conocimiento y su contextualización, se desarrolló una perspectiva teórica referida a la gobernanza del sector público aplicable al análisis de prospectos de emisión de bonos provinciales. Esta perspectiva se construyó a partir de la arquitectura organizacional de los distintos actores sociales, de la distribución del poder en los mismos, de los mecanismos de control, de la responsabilidad de sus integrantes por los actos realizados, de la transparencia en la gestión y de los modos de relación con otros actores sociales¹.

Corresponde ahora, contextualizar a la emisión de bonos provinciales entendida como un acuerdo contractual gubernativo realizado entre el gobierno y la comunidad inversora para posibilitar la gestión e implementación de políticas públicas. Asimismo, a título ilustrativo, se resaltan aspectos que tienen que ver con las condiciones de emisión de los títulos y se diferencian distintos tipos de instrumentos.

Seguidamente, a partir de la perspectiva teórica más arriba señalada se aplica un modelo de variables como herramienta de evaluación a efectos de: a) relevar y analizar las variables cualitativas de gobernanza contenidas en cinco prospectos de bonos provinciales emitidos en la República Argentina; y b) redactar un conjunto de prescripciones de gobernanza recabadas desde fuentes documentales primarias y aplicables a la emisión de un bono para la provincia de La Pampa.

Introducción

¹ Ver Pordomingo, E. (2013) Documento de Trabajo Nro. 523 UCEMA

Los estados provinciales utilizan distintas fuentes de financiamiento para gestionar e implementar sus políticas públicas. Son ejemplo de ello la coparticipación federal de impuestos y la aplicación de tributos provinciales. Otra alternativa disponible para una provincia es recurrir a un mercado financiero regional, nacional o internacional para captar fondos del público inversor. Esta captación de recursos se realiza, por ejemplo, mediante la emisión y colocación de un instrumento de deuda o bono provincial.

El punto de partida para la emisión y colocación de un bono provincial en un mercado se materializa en la redacción de un prospecto de emisión. Redactado y aprobado por los organismos provinciales competentes, el prospecto es generalmente autorizado a la oferta pública por una entidad reguladora estatal como la Comisión Nacional de Valores. Finalmente, el bono puede ser colocado y negociado en mercados secundarios tales como la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, bolsas provinciales o internacionales.

Un prospecto de emisión no sólo informa a los potenciales inversores respecto de las condiciones de emisión del título ofrecido, también informa respecto de las condiciones de gobernancia del estado emisor. En este punto reside el objeto del presente trabajo de investigación. La temática abordada se vincula con la observación o exploración de las prescripciones de gobernancia del sector público contenidas en los prospectos de emisión de bonos provinciales autorizados a la oferta pública.

Un estado provincial diseña e implementa políticas públicas ajustadas al interés social a partir de la aplicación de un modelo de gobernancia. El esquema de gobernancia en las democracias representativas se rige por determinados principios rectores que se cristalizan en marcos normativos específicos. Estos marcos normativos van desde los preceptos instituidos en las cartas constitucionales hasta el establecimiento de regulaciones generales, o la realización de contrataciones particulares que llevan a cabo organismos públicos tendientes a asegurar la efectiva implementación de los servicios sociales demandados por la comunidad.

Se expresó más arriba que, un prospecto de emisión informa respecto de las condiciones de gobernancia del emisor. En tal sentido, sería deseable que un prospecto explicitara, por una parte, la adopción e institucionalización de los principios rectores señalados en sus cuerpos normativos, y por la otra, sería deseable que demostrara la efectiva aplicación o instrumentación de los mismos al momento de diseñar e implementar políticas públicas.

A título ilustrativo, podría mencionarse el caso de que el emisor haya efectivamente adoptado e implementado en su provincia los principios y buenas prácticas de gobernancia, pero que sin embargo, no haya explicitado tal circunstancia o que lo haya indicado tangencialmente en el prospecto de emisión del bono que pretende colocar. Al momento de evaluar este instrumento, el potencial inversor se encontrará con la imposibilidad de ponderar positivamente este suceso, dado que el prospecto no lo menciona o lo hace sólo parcialmente.

Los inversores no conviven con la realidad cotidiana del estado emisor. De allí la necesidad de que las provincias les aporten información precisa para que éstos puedan tomar mejores decisiones. En el extremo, si el potencial inversor contara con escasa o nula información sobre las condiciones de gobernancia de la provincia emisora, la transacción encontraría serias dificultades para arribar a buen término o no podría concretarse. Se provocaría entonces una falla de mercado por asimetría de información entre oferente y demandante.

Cada parte contratante no debe ser privada de información disponible y vital. Cuando los compradores enfrentan asimetrías de información, pueden surgir ineficiencias.² Un mercado sin fricciones en el cual toda la información es libre y gratuitamente disponible, y en el cual todos los inversores acuerdan sobre sus implicancias no es descriptivo de lo que se encuentra en la práctica.³

Sin embargo, si bien imperfectos, los mercados son perfectibles. El presente trabajo intenta realizar un aporte en este sentido. Desde la perspectiva de la oferta, se enfatiza la necesidad de optimizar la calidad de la información incluida en los prospectos respecto de las condiciones de gobernancia del estado provincial emisor. Desde la perspectiva de la demanda, se destaca la necesidad de reconocer y ponderar adecuadamente este aspecto al momento de realizar la evaluación del instrumento ofrecido.

² “One condition of the fundamental theorem of welfare economics is symmetric information – one side must not be deprived of vital information available to another side. As demonstrated by Akerlof (1970), when buyers (for instance) are faced with asymmetric information, inefficiency can result” (Miller, G., 1992, p. 28).

³ “A market in which prices always fully reflect available information is called efficient. [...] But a frictionless market in which all information is freely available and investors agree on its implications is, of course, not descriptive of markets met in practice” (Fama, E., 1970, pp. 383,387).

Capítulo 1

Prospectos de emisión de bonos provinciales y prescripciones de gobernanza pública

1.1 Contextualización

Desde la perspectiva de la gobernanza, el gobierno satisface necesidades colectivas de orden público junto a otros actores sociales. Así entonces, el gobierno puede convocar al sector privado, a las organizaciones sin fines de lucro, etc. para que colaboren en la gestión, producción y distribución de bienes y servicios públicos. Estos acuerdos de colaboración se materializan en contratos formales realizados entre la estructura administrativa del gobierno y los citados actores sociales.

En este contexto, la captación del ahorro público que realiza el gobierno a través de diferentes instrumentos financieros es interpretada como parte del proceso de creación, desarrollo y distribución de bienes y servicios públicos. En muchos casos, el estado no cuenta con fondos propios y acude al público inversor para obtener financiamiento. De hecho, si no existiera la posibilidad de acudir a la comunidad inversora muchas políticas públicas no podrían implementarse. Es por ello que el gobierno en ejercicio de su poder gubernativo convoca a la comunidad inversora a participar en el financiamiento de las políticas públicas a través de la emisión de determinados instrumentos financieros.

La redacción de un prospecto de emisión de un instrumento de deuda para ser colocado en un mercado financiero se interpreta como el resultado de un acuerdo de carácter contractual entre el gobierno y la comunidad inversora. Para que este acuerdo contractual pueda efectivizarse, el gobierno debe informar a los potenciales inversores no solamente respecto de las condiciones de emisión del título ofrecido, sino también respecto de sus condiciones de gobernanza.

Las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y representados, oficiales públicos y ciudadanos, se conforman y se instituyen a partir de la aplicación de ciertos principios tales como la regla de la ley, la división de poderes, el balance y equilibrio del poder y el rol fiduciario. Sobre estas relaciones se aplicaban las nociones de

responsabilidad y compromiso por las obligaciones asumidas, para lo cual era requisito indispensable rendir cuentas de las gestiones realizadas de un modo transparente.

Acorde al objeto de esta investigación, el análisis de este conjunto de relaciones se da en un contexto o circunstancia determinada, cual es la emisión de un bono de deuda o título público provincial que cristaliza un acuerdo gubernativo entre el estado provincial y la comunidad inversora. El conjunto de relaciones sociales que se generan con la emisión de un bono provincial se puede analizar desde de la perspectiva de los “*stakeholders*” o reclamantes.

Rodolfo Aprea (2007, p. 10) expresa:

“un agente económico o político es un reclamante de cierta organización cuando se cumplen dos condiciones: a) el agente tiene derecho a reclamar de la organización de manera persistente y a lo largo del tiempo; b) el agente es afectado tanto por el éxito como por el fracaso de la organización en sus ámbitos transaccionales”.

La emisión de un bono provincial a largo plazo involucra a los siguientes reclamantes:

- a) los habitantes de la comunidad en general identificados como fiduciarios pagadores de impuestos y usuarios de los bienes y servicios públicos;
- b) los actuales y potenciales proveedores de insumos y bienes de capital;
- c) los agentes públicos (burocracia administrativa, agentes recaudadores, fuerzas de seguridad, docentes, médicos y paramédicos, servicios judiciales, etc.);
- d) los actuales y potenciales proveedores de recursos financieros (instituciones bancarias y de crédito, bancos de inversión, inversores institucionales, etc.);
- e) los organismos de crédito internacionales;
- f) el estado nacional y los estados provinciales;
- g) las bolsas y mercados, tales como la Bolsa de Comercio de Buenos Aires;
- h) los medios de comunicación tales como los medios de prensa especializados.

Todos estos actores sociales cumplen con las dos condiciones señaladas en el párrafo anterior para ser considerados “*stakeholders*” o reclamantes. Estos agentes, en términos de Rodolfo Aprea, tienen derecho a reclamar de la organización de manera persistente y a lo

largo del tiempo; y son afectados tanto por el éxito como por el fracaso de la organización en sus ámbitos transaccionales.

Cuando un estado provincial emite un instrumento de deuda a largo plazo a través de sus fiduciarios o representantes no solamente incide sobre la economía y las finanzas de su comunidad en general. A partir de la emisión se generan también un conjunto de relaciones sociales e intereses a veces contrapuestos entre los distintos reclamantes que deben ser conciliados. Un mecanismo de conciliación de intereses tiene que ver con la introducción de cláusulas de salvaguarda en los prospectos de emisión.⁴

1.2 Condiciones y modalidades de emisión

La emisión de bonos⁵ constituye una opción financiera de mediano y largo plazo para los gobiernos nacionales, provinciales y municipales. A través de estas emisiones las referidas instituciones públicas captan ahorro del público inversor con diferentes propósitos, como por ejemplo para la consolidación de deudas con proveedores, la consolidación de deudas previsionales, la reestructuración de deudas anteriores, el financiamiento de nuevos proyectos de inversión de distinta índole, etc.

En lo que respecta a las modalidades generales de emisión, los bonos provinciales pueden ser emitidos: a) a descuento puro prometiendo un solo pago en efectivo a la fecha de vencimiento; b) con cupones de interés periódicos y pago del principal a su maduración; c) con devolución de flujos de capital e intereses a intervalos regulares -esta alternativa es de amplia difusión en la Argentina; d) alguna combinación de los casos anteriores.⁶

Respecto de la tasa de interés, los bonos pueden pagar intereses sobre una tasa fija o sobre una tasa variable. Ejemplos de tasas variables de referencia son las tasas promedio que publica el Banco Central, o la tasa LIBOR etc. En lo que respecta a la moneda de emisión, los bonos provinciales se libran en pesos argentinos, dólares norteamericanos o euros. En el caso de los bonos provinciales emitidos en pesos, es de práctica la previsión de ajustes en el

⁴ Sobre este tema ver Smith, C. y Warner J. (1979)

⁵ Sobre conceptualización y evaluación de bonos ver Ross, S. et al. (pp. 121-292)

⁶ Sobre clasificación de títulos públicos y obligaciones negociables en Argentina, ver Más, A. (2008).

capital a través de determinados índices tales como el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) o el Coeficiente de Variación Salarial (CVS).

A partir de la clasificación desarrollada en el párrafo anterior y a título ilustrativo, seguidamente se detallan distintos tipos de bonos provinciales que cotizan en la actualidad en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires:

a) Títulos en Pesos Amortizables sin Ajuste de Capital con Cupón Variable

El “Bono de Consolidación en Moneda Nacional - Serie 1 (BCOR 3”) fue emitido por la provincia de Corrientes con vencimiento el 01 de Enero de 2016 en pesos argentinos y sin ajuste de capital abonando un interés calculado en función de la tasa mensual promedio para los depósitos en caja de ahorro.

b) Títulos en Pesos Amortizables Con Capital Ajustado por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y Tasa de Interés Fija

El “Bono para la Conversión y Saneamiento de Empréstitos Públicos – Serie 1” (TUCS 1) fue emitido por la provincia de Tucumán en pesos argentinos, con ajuste de capital a través del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), y con vencimiento el 04 de Febrero de 2018 devengando una tasa de interés del 2% anual.

c) Títulos en Pesos Amortizables con Capital Ajustado por Coeficiente de Variación Salarial (CVS) y Tasa de Interés Fija

El “Bono Garantizado de Deuda Pública Rionegrina – BOGAR Clase 2 Serie 1” (RNG 21) fue emitido por la provincia de Río Negro con vencimiento 04 de Febrero de 2018 en pesos argentinos devengando una tasa de interés anual del 2%. El capital de este bono se ajusta a través del Coeficiente de Variación Salarial (CVS).

d) Títulos en Dólares Amortizables sin Ajuste de Capital con Interés Variable

El “Bono para la Conversión y Saneamiento de Empréstitos Públicos – Serie 2” (TUCS 2) fue emitido por la provincia de Tucumán en dólares estadounidenses sin ajuste de

capital. Este título abona intereses tomando como referencia una tasa variable, esto es la tasa LIBOR a 180 días. El vencimiento del bono opera el 05 de Septiembre de 2015.

e) Títulos en Dólares Amortizables sin Ajuste de Capital con Cupón Fijo

Ejemplos de bonos provinciales emitidos en dólares estadounidenses sin ajuste de capital con interés fijo son el “Bono Provincial de Neuquén en Dólares 2014” (NRH1) y el “Bono de la Provincia de Mendoza en Dólares 2018” (BARX1). En el primer caso, el título abona un interés del 8,656% nominal anual. En el segundo caso, el título abona una tasa fija del 5.5% nominal anual.

f) Títulos en Dólares con Amortización al Vencimiento y con Interés Periódico Fijo

El bono de la ciudad de Buenos Aires con vencimiento en el año 2015 fue emitido en dólares estadounidenses devengando una tasa anual fija del 12,50% con intereses pagaderos semestralmente. El bono de la provincia de Córdoba fue emitido en dólares estadounidenses, con amortización total al vencimiento en el año 2017. Devenga pagos semestrales de interés al 12,375% anual.

1.3 Prescripciones de gobernancia en los prospectos de emisión

Un potencial inversor de un bono de deuda provincial podría plantearse las siguientes preguntas al momento de analizar un prospecto de emisión: ¿Qué tan representativa es la democracia en este país y en esta provincia? ¿Cómo se configura la relación fiduciaria entre los miembros de la comunidad y los poderes del estado emisor? ¿Cómo es el sistema de controles y balances entre los poderes del estado? ¿En qué grado los representantes son efectivamente tales y asumen la responsabilidad de rendir cuentas por los compromisos contraídos? ¿Qué tan transparente y confiable es la información que reciben o eventualmente recibirán los potenciales inversores? ¿Cuáles son las normas de procedimiento contable y financiero del emisor, y cuáles las normas de control y cómo son aplicadas? ¿Cuáles son las medidas adoptadas para favorecer al utilización transparente de los fondos públicos?

Para responder estas preguntas resulta necesario evaluar las condiciones o prescripciones de gobernancia del sector público previstas por el emisor en el prospecto de un

modo sistemático. Para ello, corresponde considerar una perspectiva de análisis de gobernanza del sector público, a partir de la cual se puedan generar un conjunto de variables vinculadas y aplicables⁷.

1.4 Variable de gobernanza y resultado esperado de la variable

Para estudios de caso, uno de las técnicas más deseables es utilizar el modelo de correspondencia entre el comportamiento de la variable esperado y el comportamiento de la variable encontrado.⁸ Seguidamente se detallan las variables cualitativas de gobernanza del sector público obtenidas a partir de la perspectiva teórica desarrollada según se indica más arriba y el correspondiente resultado esperado para cada una de las variables:

<i>Variable de gobernanza para el sector público.</i>	<i>Resultado esperado de la variable en el prospecto de emisión de bono provincial.</i>
--	--

- | | |
|---|--|
| 1. Identificación del Emisor. | Localización e indicación de la conformación política y territorial del estado provincial respectivo incluyendo las divisiones departamentales y municipales. |
| 2. Instauración de la regla de la ley y del principio de igualdad ante la ley. | Exteriorización de la adopción e institucionalización de dichos principios en los marcos constitucionales y normativos del estado nacional y del estado provincial respectivo. |
| 3. Sistema representativo y republicano. | Exteriorización de la adopción e institucionalización del sistema representativo y republicano en los marcos constitucionales y normativos del estado nacional y |

⁷ La justificación teórica del modelo de variables para el análisis de las prescripciones de gobernanza del sector público en los prospectos de emisión de bonos provinciales puede observarse en Pordomingo, E. (2013) Documentos de Trabajo Nro. 523 UCEMA

⁸ “For case study analysis, one of the most desirable techniques is using a pattern-matching logic. Such a logic compares an empirically based pattern with a predicted one” (Yin, R., 2003, p. 117).

del estado provincial.

4. Libertad de expresión y de imprenta.

Exteriorización de la adopción e institucionalización de la libertad de expresión y de imprenta en los marcos constitucionales y normativos del estado provincial.

5. División vertical del poder.

Exteriorización de la adopción e institucionalización del principio de subsidiariedad en los marcos constitucionales y normativos del estado provincial.

6. División horizontal del poder.

Exteriorización de la adopción e institucionalización de la división horizontal del poder en el estado provincial incluyendo los distintos organismos y agentes institucionales.

7. Equilibrio de poderes en la gestación, gestión y control del presupuesto financiero.

Exteriorización de la articulación de los poderes del estado en la gestación, ejecución y control del presupuesto financiero del estado provincial.

8. Relación financiera del estado nacional con el estado provincial.

Exteriorización del grado de independencia presupuestaria y financiera del estado provincial.

9. Configuración y ejercicio del rol fiduciario

Exteriorización de la adopción e institucionalización del rol fiduciario entre los ciudadanos y los legisladores, y entre los legisladores y el poder ejecutivo, en los marcos constitucionales y normativos del estado provincial.

10. Configuración del sistema de partidos políticos.

Exteriorización de la conformación e institucionalización de los partidos políticos en la carta constitucional y en los marcos legales nacionales y

provinciales.

11. Configuración del sistema electoral en la provincia.

Exteriorización del sistema electoral en la carta constitucional y en los marcos legales nacionales y provinciales evidenciando el ejercicio del rol fiduciario y democrático.

12. Historia política reciente del estado provincial.

Exteriorización del grado de alternancia en el poder de las distintas fuerzas políticas como expresión del equilibrio de gobernancia.

13. Configuración de la estructura política del estado provincial.

Exteriorización de la estructura organizacional, funcional y política del poder ejecutivo.

14. Organización de la burocracia estatal.

Exteriorización de la estructura organizacional y funcional de la estructura burocrática del estado provincial.

15. Procedimientos para la contratación de bienes y servicios.

Exteriorización de los mecanismos legales de contratación de bienes y servicios en sus distintas modalidades considerando la estructura política, funcional y burocrática del estado provincial.

16. Configuración del sistema de gestión presupuestaria y financiera.

Exteriorización de los procedimientos legales y contables para asegurar la efectiva aplicación de los recursos públicos asignados por los representantes en el presupuesto financiero del estado.

17. Aseguramiento de la transparencia del sistema de información contable del estado provincial.

Exteriorización de los mecanismos institucionales de control interno y de auditoría externa para fiscalizar la correcta aplicación de los fondos públicos.

18. Esquema de responsabilidad por los compromisos asumidos.	Exteriorización de los mecanismos institucionales de juzgamiento de los responsables por los compromisos asumidos derivados del sistema político y de los juicios de responsabilidad.
19. Responsabilidad de rendir cuentas.	Exteriorización de los mecanismos institucionales y administrativos para los obligados a rendir cuentas por recaudación y gestión de fondos.
20. Medidas adoptadas para favorecer la transparencia en la gestión pública.	Señalamiento de los marcos legales adoptados por el estado provincial para evitar comportamientos no deseados en la gestión pública.

Capítulo 2

Análisis de las variables de gobernancia pública incluidas en los prospectos de emisión de bonos provinciales

2.1 Unidad de análisis y fuentes de evidencia

La unidad de análisis de este trabajo es el prospecto de emisión de bono provincial o asimilable autorizado a la oferta pública. La presente investigación exploró la efectiva exteriorización de las condiciones de gobernancia del sector público del estado emisor sobre dicha unidad de análisis.

Expresa Robert Yin que los estudios de caso individuales son seleccionados del mismo modo que el investigador de laboratorio selecciona sus nuevos experimentos. El mismo estudio puede contener más de un caso; cuando esto ocurre el estudio utiliza un diseño de caso múltiple. En tal entendimiento, los casos múltiples deben ser considerados como experimentos múltiples. En tanto, la teoría desarrollada previamente es utilizada como modelo a partir del cual es posible comparar los resultados empíricos del estudio de caso.⁹

De acuerdo a ello, el presente trabajo exploró las siguientes unidades de análisis:

Caso 1. Prospecto de Emisión del Bono de la Ciudad de Buenos Aires, CABA.

Caso 2. Prospecto de Emisión - Títulos De Deuda Amortizables Garantizados Con Regalías Hidrocarburíferas Serie 1 de la Provincia De Neuquén.

Caso 3. Prospecto de Emisión del Bono de la Ciudad de Córdoba, BONCOR 2017.

Caso 4. Prospecto de Emisión – Programa de Fideicomisos Financieros “Chubut Regalías Hidrocarburíferas” de la Provincia de Chubut.

Caso 5. Prospecto de Emisión – Nuevos Bonos: Programa de Canje de la Provincia de Buenos Aires, Bonos Par a Largo Plazo 2035, Bonos Par a Mediano Plazo 2020, Bonos Descuento 2017.

⁹ “Multiple cases, in this sense, should be considered like multiple experiments. Under these circumstances, the mode of generalization is analytic generalization, in which, a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study” (Yin, R., 2003, pp. 32-33).

Asimismo, Robert Yin destaca seis fuentes de evidencia normalmente utilizadas en el estudio de caso, a saber: documentación, registros de archivos, entrevistas, observaciones directas, observaciones participativas, y evidencias físicas.¹⁰ En la presente investigación, las fuentes de evidencia son documentales y surgen de los prospectos de emisión de bonos provinciales autorizados a oferta pública.

2.2 Análisis de cada caso en particular

A partir del modelo de variables desarrollado se explicitan seguidamente las conclusiones a las que se ha arribado respecto de cada uno de prospectos de emisión estudiados, a saber:

Caso 1: Medium-Term Note – City of Buenos Aires

El prospecto de emisión analizado correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires exterioriza sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

a) no refiere a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o del principio de libertad de expresión y de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que el prospecto no lo menciona.

b) salvo para los casos del jefe de gobierno, del vicejefe de gobierno y de los representantes ante la legislatura, no se mencionan en el prospecto los modos y procedimientos instituidos a través de los cuales los representantes de las otras instituciones públicas son seleccionados, remplazados o removidos. Tampoco se menciona quiénes o que órganos del sistema tienen potestad para designar, remplazar o remover funcionarios.

¹⁰ “The sources of evidence discussed here are the ones most commonly used in doing case studies: documentation, archival records, interviews, direct observations, participant-observation, and physical artifacts” (Yin, R., 2003, p. 85).

c) el prospecto menciona sólo tangencialmente las instituciones y procedimientos que garantizan el funcionamiento del sistema político. En otros términos, el prospecto no expresa claramente los modos y mecanismos legales de expresión política y la configuración de los sistemas electorales a través de los cuales se ejerce el derecho a asociarse libremente.

d) si bien el prospecto menciona la existencia de principios, criterios y procedimientos contables, del mismo no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, el prospecto no explica las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero del distrito.

e) si bien se menciona la existencia de la unidad de auditoría interna y la unidad de auditoría externa del estado municipal, del prospecto no surgen los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

f) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, sólo se desprende del prospecto de modo indirecto el esquema de “*accountability*” derivado del mismo sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección. Sin embargo, en el prospecto no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político o el modo de enjuiciamiento para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

Caso 2: Bono Provincia de Neuquén: Títulos de Deuda Amortizables Garantizados con Regalías Hidrocarburíferas

El prospecto de emisión analizado correspondiente a la Provincia de Neuquén exterioriza sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

a) no refiere a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o del principio de libertad de expresión y de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica

la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que el prospecto no lo menciona.

b) el prospecto menciona sólo tangencialmente las instituciones y procedimientos que garantizan el funcionamiento del sistema político. En otros términos, el prospecto no expresa claramente los modos de expresión política y la configuración de los sistemas electorales a través de los cuales se ejerce el derecho a asociarse libremente.

c) si bien el prospecto menciona la existencia de principios, criterios y procedimientos contables, del mismo no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, el prospecto no explica las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero de la provincia.

d) si bien se menciona la existencia de la unidad de auditoría interna y la unidad de auditoría externa del estado provincial, del prospecto no surgen los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

e) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, sólo se desprende del prospecto de modo indirecto el esquema de “*accountability*” derivado del mismo sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección. Sin embargo, en el prospecto no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político por mal desempeño o el modo de enjuiciamiento para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

Caso 3: Bono de la Provincia de Córdoba: Programa de Emisión de Títulos de Deuda Públicos a Mediano Plazo

El prospecto de emisión de la Provincia de Córdoba exterioriza sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

a) no refiere a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por

ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o del principio de libertad de expresión y de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que el prospecto no lo menciona.

b) salvo para los casos de gobernador, vicegobernador y representantes ante la legislatura, no se mencionan en el prospecto los modos y procedimientos instituidos a través de los cuales los representantes y miembros de las otras instituciones públicas son seleccionados, remplazados o removidos. Tampoco se menciona quiénes o que órganos del sistema tienen potestad para designar, remplazar o remover funcionarios.

c) si bien el prospecto menciona la existencia de principios, criterios y procedimientos contables, del mismo no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, el prospecto no explica las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero de la provincia.

d) el prospecto menciona sólo tangencialmente las instituciones y procedimientos que garantizan el funcionamiento del sistema político. En otros términos, el prospecto no expresa claramente los modos de expresión política y la configuración de los sistemas electorales a través de los cuales se ejerce el derecho a asociarse libremente.

e) si bien se menciona la existencia de la unidad de auditoría interna y la unidad de auditoría externa del estado provincial, del prospecto no surgen los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

e) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, solo se desprende del prospecto de modo indirecto el esquema de “accountability” derivado del mismo sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección. Sin embargo, en el prospecto no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político o el modo de enjuiciamiento para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

Caso 4: Bono de la Provincia de Chubut: Programa de Fideicomisos Financieros “Chubut Regalías Hidrocarburíferas”

El prospecto de emisión analizado correspondiente a la Provincia de Chubut exterioriza sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

a) no refiere a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o del principio de libertad de expresión y de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que el prospecto no lo menciona.

b) salvo para los casos de gobernador, vicegobernador y representantes ante la legislatura, no se mencionan en el prospecto los modos y procedimientos instituidos a través de los cuales los representantes de las otras instituciones públicas son seleccionados, reemplazados o removidos. Tampoco se menciona quiénes o que órganos del sistema tienen potestad para designar, reemplazar o remover funcionarios.

c) si bien el prospecto menciona la existencia de principios, criterios y procedimientos contables, del mismo no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, el prospecto no explica las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero de la provincia.

d) el prospecto menciona sólo tangencialmente las instituciones y procedimientos que garantizan el funcionamiento del sistema político. En otros términos, el prospecto no expresa claramente los modos de expresión política y la configuración de los sistemas electorales a través de los cuales se ejerce el derecho a asociarse libremente.

e) el prospecto no menciona la existencia de la unidad de auditoría interna y de la unidad de auditoría externa del estado provincial. Asimismo, del prospecto no surgen los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

f) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, solo se desprende del prospecto de modo indirecto el esquema de “*accountability*” derivado del mismo sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección. Sin embargo, en el prospecto no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político por mal desempeño o el modo de enjuiciamiento también por mal desempeño para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

Caso 5: Bono de la Provincia de Buenos Aires: Programa de Canje: *Bonos Par a Largo Plazo 2035, Bonos Par a Mediano Plazo 2020, Bonos Descuento 2017.*

El prospecto de emisión analizado correspondiente a la provincia de Buenos Aires exterioriza sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

a) no refiere a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o del principio de libertad de expresión y de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que el prospecto no lo menciona.

b) salvo para los casos del gobernador, vicegobernador y representantes ante la legislatura, no se mencionan en el prospecto los modos y procedimientos instituidos a través de los cuales los representantes de las otras instituciones públicas son seleccionados, remplazados o removidos. Tampoco se menciona quiénes o que órganos del sistema tienen potestad para designar, remplazar o remover funcionarios.

c) si bien el prospecto menciona la existencia de principios, criterios y procedimientos contables, del mismo no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, el prospecto no explica las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero de la provincia.

d) el prospecto menciona sólo tangencialmente las instituciones y procedimientos que garantizan el funcionamiento del sistema político. En otros términos, el prospecto no expresa claramente los modos de expresión política de la ciudadanía y la configuración de los sistemas electorales a través de los cuales se ejerce el derecho a asociarse libremente.

e) si bien se menciona la existencia de la unidad de auditoría interna y la unidad de auditoría externa del estado provincial, del prospecto no surgen los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

f) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, sólo se desprende del prospecto de modo indirecto el esquema de “*accountability*” derivado del mismo sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección. Sin embargo, en el prospecto no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político por mal desempeño o el modo de enjuiciamiento también por mal desempeño para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

2.3 Conclusiones generales respecto de los prospectos de emisión de bonos analizados.

2.3.1 Respecto de cada variable

Del análisis de variables cualitativas de gobernancia del sector público expresadas en los prospectos de emisión de bonos provinciales se pudo concluir lo siguiente:

1) *Identificación del Emisor.* Los prospectos de emisión analizados identifican a los respectivos estados emisores tanto desde el punto de vista geográfico como poblacional. Asimismo, refieren a la división política de la provincia o ciudad respectiva, indicando las distintas unidades departamentales, municipales y comunales que cubren su territorio.

2) *Instauración de la regla de la ley y del principio de igualdad ante la ley.* Los prospectos de emisión analizados no refieren a la institucionalización de la regla de la ley y del principio de igualdad ante la ley en sus marcos normativos.

3) *Adopción del sistema representativo y republicano.* Los prospectos de emisión no refieren explícitamente a la adopción del sistema representativo y republicano. Sin embargo, ello

puede inferirse a partir del señalamiento de los modos de elección previstos para los gobernadores y vicegobernadores en el caso de las provincias, y para el jefe de gobierno y el vice jefe de gobierno en el caso de la ciudad de Buenos Aires. También puede inferirse a partir de los modos de elección de los representantes de la ciudadanía ante la legislatura de la provincia respectiva o ciudad.

4) *Libertad de expresión y de imprenta.* Los prospectos de emisión no refieren a la institucionalización en sus marcos normativos de la adopción de los principios de libertad de expresión y de imprenta.

5) *División vertical del poder.* Salvo el caso del prospecto de emisión de la provincia de Chubut, los prospectos analizados hacen referencia expresa a la división política establecida constitucionalmente entre el poder federal y el poder provincial indicando las competencias constitucionales propias de cada uno de ellos. El análisis de esta variable debe complementarse con el análisis de la variable 8, la cual evidencia el grado de independencia presupuestaria y financiera del gobierno federal.

6) *División horizontal del poder en la provincia.* Salvo el caso del prospecto de la provincia de Chubut, los prospectos de emisión analizados refieren expresamente a la división de los poderes públicos en la provincia - poder legislativo, ejecutivo y judicial- e indican la composición y la forma de elección de sus integrantes. También mencionan la existencia y objeto de otros organismos públicos tales como el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico y Social, el Tribunal de Cuentas, y el Ministerio Público en el caso del bono de la provincia de Córdoba, o la Contaduría General, el Tribunal de Cuentas, la Tesorería General, y el Fiscal de Estado en el caso de la provincia de Buenos Aires; en tanto en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se mencionan las entidades de control del poder público, a saber: la Sindicatura General, la Oficina de Auditoría Externa de la Ciudad, la Fiscalía de Estado, y el Ombudsman o fiscal de la ciudadanía.

7) *Equilibrio de poderes en la gestación, gestión y control del presupuesto financiero.* Salvo el caso del prospecto de emisión de la provincia de Chubut, los prospectos analizados hacen referencia a la conformación y objeto del presupuesto provincial exteriorizando formalmente la articulación de los poderes del estado en su conformación y ejecución.

8) *Relación financiera del estado nacional con el estado provincial.* Los prospectos de emisión analizados destacan en general la influencia del gobierno federal sobre la economía

de Argentina. Resumen la estructura legal y financiera del sistema centralizado de coparticipación de recursos públicos en la Argentina. Indican el reconocimiento constitucional de éste régimen de coparticipación de impuestos. Señala las potestades tributarias del gobierno federal y de los gobiernos provinciales y comunales.

9) *Configuración y ejercicio del rol fiduciario.* Si bien los prospectos de emisión analizados no mencionan expresamente la configuración y ejercicio del rol fiduciario entre los poderes electivos y los ciudadanos, éste puede inferirse a partir del señalamiento de la forma de elección y reelección del gobernador, del vicegobernador y de los representantes ante la legislatura. Sin embargo, sería recomendable una manifestación expresa indicando la efectiva configuración del referido rol. Ello está motivado en la necesidad de transparentar la relación que se configura entre los agentes electivos y los ciudadanos a partir de la incorporación del principio de igualdad ante la ley y la adopción del sistema representativo y republicano.

10) *Configuración del sistema de partidos políticos.* Los prospectos de emisión analizados no exteriorizan la conformación, institucionalización y funcionamiento de los partidos políticos en la carta constitucional provincial ni en los marcos legales concordantes.

11) *Configuración del sistema electoral en la provincia.* Los prospectos de emisión analizados mencionan sólo tangencialmente el funcionamiento de los sistemas electorales provinciales o comunales.

12) *Historia política reciente del estado provincial.* Los prospectos de emisión de bonos analizados resumen la historia política reciente de la provincia o ciudad. En los casos de los prospectos de emisión de bonos de la provincia de Neuquén, de Córdoba y de la Ciudad de Buenos Aires, puede apreciarse el grado de alternancia en el poder de las distintas fuerzas políticas.

13) *Configuración de la estructura política del estado provincial.* Los prospectos de emisión analizados explicitan la estructura organizacional del poder ejecutivo conformada para atender el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, los prospectos no refieren a las responsabilidades asumidas por los funcionarios, o secretarios de estado, en cuanto a la administración y gestión de los presupuestos asignados a sus departamentos.

14) *Organización de la burocracia estatal.* Los prospectos analizados no hacen referencia a la conformación y estructura funcional de la burocracia del estado provincial o municipal.

15) *Procedimientos para la contratación de bienes y servicios.* Los prospectos de emisión de bonos analizados no mencionan los procedimientos legales utilizados y los montos autorizados por categoría de funcionario para la contratación de bienes y servicios. Esta variable debe ser analizada en correspondencia con la variable 13 relacionada con la configuración de la estructura política del estado provincial.

16) *Configuración del sistema de gestión y rendición de cuentas.* Los prospectos de bonos analizados refieren a los sistemas y criterios contables seguidos para el registro de las operaciones económicas y financieras que realiza el estado provincial. También refieren a los organismos encargados de la administración financiera del estado tales como la contaduría general, la cual tiene a su cargo el registro de las operaciones financieras del estado.

17) *Aseguramiento de la transparencia del sistema de información contable del estado provincial.* Salvo el caso del prospecto del bono de la provincia de Chubut, los prospectos analizados mencionan la existencia y objeto de las entidades encargadas del control interno – las contadurías generales – y las instituciones encargadas del control externo del poder y del patrimonio público, a saber: los tribunales de cuenta provinciales, la sindicatura general, y la oficina de auditoría externa en el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

18) *Esquema de responsabilidad por los compromisos asumidos.* Los prospectos de emisión de bonos analizados mencionan tangencialmente el esquema de responsabilidad propio del sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección u alternancia en el poder; no hacen referencia, sin embargo, a los mecanismos de juicio político por mal desempeño de las funciones públicas.

19) *Responsabilidad de rendir cuentas.* Los prospectos de emisión de bonos analizados no refieren a los preceptos legales establecidos para asignar responsabilidad por rendición de cuentas a los funcionarios públicos.¹¹

20) *Medidas adoptadas para favorecer la transparencia en la gestión estatal.* Los prospectos de emisión de bonos analizados no refieren a las medidas legales adoptadas a nivel local para favorecer la transparencia en la gestión pública.

¹¹ En el caso de la Provincia de La Pampa, la prescripción redactada señala expresamente que los agentes públicos encargados de recaudar, percibir y administrar fondos son responsables y deben rendir cuenta documentada de su gestión.

2.3.2 Conclusiones generales respecto de los prospectos de emisión estudiados

Los prospectos de emisión analizados exteriorizan sólo en parte las condiciones de gobernancia del estado emisor dado que:

I) no refieren a la adopción de determinados principios básicos de gobernancia vinculados a la democracia representativa y republicana adoptada como sistema político. Así por ejemplo, no se menciona el compromiso asumido frente a los ciudadanos respecto de la regla de la ley, del principio de igualdad ante la ley, o de los principios de libertad de expresión y de libertad de imprenta. Corresponde notar que la ausencia de tal declaración no implica la inexistencia o la falta de ejercicio de los referidos principios en el distrito respectivo. El punto es que los prospectos no lo mencionan.

II) salvo para los casos de gobernador, jefe de gobierno, vicegobernador, vicesjefe de gobierno, y representantes ante la legislatura, no se menciona en los prospectos los modos y procedimientos establecidos a través de los cuales los representantes de las otras instituciones públicas son seleccionados, remplazados o removidos. Tampoco se menciona quiénes o que órganos del sistema tienen potestad para designar, remplazar o remover funcionarios.

III) si bien los prospectos mencionan la existencia de principios, criterios y procedimientos contables; de los mismos no puede inferirse la relación que guardan dichos procedimientos con la contabilidad de responsables. En otros términos, los prospectos estudiados no explican las facultades y responsabilidades asignadas a las distintas categorías de funcionarios y miembros de la burocracia estatal en la ejecución del presupuesto financiero de la provincia o distrito.

IV) si bien los prospectos mencionan la existencia de unidades de auditoría interna y de unidades de auditoría externa pertenecientes a los estados provinciales o municipales, no surge de los mismos los procedimientos y tipos de controles utilizados para asegurar la transparencia en la gestión pública.

V) respecto del régimen de responsabilidad por los compromisos asumidos, sólo se desprende de los prospectos de modo indirecto el esquema de “*accountability*”

derivado del propio sistema político en cuanto a la posibilidad de reelección de los funcionarios. Sin embargo, no se mencionan otros mecanismos existentes tales como la contabilidad de responsables, las previsiones de juicio político o el modo de enjuiciamiento para el caso de los jueces que gozan de permanencia en sus funciones. Tampoco se mencionan las medidas legales adoptadas para asegurar la transparencia en la gestión estatal.

Capítulo 3

Prescripciones de gobernanza del sector público aplicables a un prospecto de emisión: Bono Provincia de La Pampa

Seguidamente se expone el contenido de las prescripciones de gobernanza aplicables a un prospecto de emisión a ser emitido por la provincia de La Pampa considerando la perspectiva de gobernanza del sector público desarrollada, las variables cualitativas generadas y el resultado esperado de las mismas.

1. Identificación del emisor

La provincia de La Pampa se encuentra ubicada en el centro de la República Argentina, con una superficie de 143.440 kilómetros cuadrados. Limita al norte con las provincias de Mendoza, San Luis y Córdoba; al este con la provincia de Buenos Aires; al sur con la provincia de Río Negro, y al oeste con las provincias de Neuquén y Mendoza. La provincia está dividida en 22 departamentos, 59 municipalidades y 20 comisiones de fomento.

La provincia de La Pampa está integrada por 22 departamentos, a saber: Atreucó, Caleu Caleu, Capital, Catriló, Chalileo, Chapaleufú, Chical Co, Conhelo, Curacó, Guatraché, Hucal, Lihuel Calel, Limay Mahuida, Loventué, Maracó, Puelén, Quemú Quemú, Rancul, Realicó, Toay, Trenel y Utracán.

De acuerdo al Censo 2010, residen en la Provincia de La Pampa 316.940 habitantes. Santa Rosa, capital provincial y zona de influencia cuenta con 104.540 habitantes. En tanto, la localidad de General Pico y zona de influencia cuenta con 59.033 habitantes.

De conformidad con las prescripciones previstas en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades, todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determina la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder.

Asimismo, se ha establecido por ley un sistema de coparticipación obligatoria y automática a las Municipalidades y Comisiones de Fomento sobre una masa de fondos

integrada con los impuestos provinciales, recursos coparticipables provenientes de jurisdicción nacional y aportes no reintegrables del Tesoro Nacional.

2. Institucionalización de la regla de la ley y del principio de igualdad ante la ley

Expresa la Constitución Nacional en su artículo 19 que las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación es obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Asimismo, tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la Provincia de La Pampa han adoptado el principio de igualdad ante la ley. En su artículo 16 la Constitución Nacional establece que La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. En tanto, de acuerdo al artículo 6 de la Constitución Provincial todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. No se admite discriminación por razones étnicas, de género, religión, opinión política o gremial, origen o condición física o social. Las normas legales y administrativas deben garantizar el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad, la honra y la salud integral de los habitantes.

3. Adopción del sistema republicano y representativo

La Nación Argentina y las provincias adoptan el sistema representativo y republicano de gobierno. Por el artículo 5 de la Constitución Nacional se establece que cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías establecidos. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, va a garantizar a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. En tanto, el artículo 1 de la Constitución Provincial establece que la Provincia de La Pampa se sujeta para su gobierno y vida política al sistema republicano representativo, según los principios, derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución Nacional.

4. Libertad de expresión e imprenta

Tanto a nivel nacional como a nivel provincial, rige la libertad de expresión y de imprenta. De acuerdo al artículo 14 de la Constitución Nacional todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; no pudiendo el congreso federal dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal. En tanto la Constitución Provincial establece que es inviolable la libertad de publicar las ideas que no resulten atentatorias de la moral pública y las buenas costumbres.

5. División vertical del poder

La Constitución Nacional determina la división de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Cada provincia tiene su propia constitución, la cual establece su estructura gubernamental y prevé la elección de sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal. La Provincia de La Pampa, conserva los poderes no delegados al estado nacional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Nacional y el artículo 1 de la Constitución Provincial.

De conformidad con la Constitución Nacional, las provincias tienen competencia sobre la educación primaria, salud, las instituciones municipales, la policía provincial, los tribunales provinciales y demás cuestiones de naturaleza local o provincial. Además, cada provincia tiene competencia exclusiva sobre los préstamos monetarios, sujeto a aprobación federal y los mecanismos de control.

La competencia del gobierno nacional está limitada a aquellas materias expresamente delegadas por las provincias en virtud de la Constitución Nacional, que incluyen entre otras cuestiones, la deuda y los bienes federales, la reglamentación de las operaciones y el comercio internacional y el comercio con las provincias, la emisión de moneda, la regulación de los bancos y las actividades bancarias, la defensa nacional, asuntos extranjeros, aduanas, y la regulación de barcos y puertos. El gobierno nacional no garantiza ni es responsable de las obligaciones financieras de las provincias.

6. División horizontal del poder en la provincia

6.1 División de los Poderes Públicos

Establece la Constitución provincial que los poderes públicos en la Provincia de La Pampa son el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, y Poder Judicial.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo es unicameral y es ejercido por la Cámara de Diputados, cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo, en distrito único. Para ser diputado provincial se requiere ser ciudadano argentino o naturalizado con cuatro años de ejercicio de la ciudadanía, haber cumplido veinticinco años de edad al tiempo de su incorporación a la Cámara y tener tres años de residencia inmediata en la Provincia como mínimo. Los diputados duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles indefinidamente. La Cámara de Diputados en la Provincia de La Pampa se renueva íntegramente el mismo día que el Poder Ejecutivo.

Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es ejercido por el gobernador de la provincia, quien es el representante de la Provincia. Para ser elegido Gobernador o Vicegobernador se requiere haber cumplido treinta años de edad al asumir el cargo, ser argentino nativo o por opción, con cinco años de residencia inmediata en la provincia como mínimo.

Poder Judicial

El Poder Judicial es ejercido por el Superior Tribunal de Justicia y demás tribunales establecidos por ley determinando ésta el orden jerárquico, número, composición, sede, competencia, obligación, y responsabilidades de sus miembros. Para ser miembro del Superior Tribunal de Justicia o Procurador General, se requiere una edad mínima de veintiocho años, poseer título de abogado expedido por Universidad Nacional o revalidado en el país, cinco años de ejercicio de la profesión o de funciones judiciales, y cinco años de ejercicio de la ciudadanía.

Para ser Juez de Cámara se requiere: veintiocho años de edad, poseer título de abogado expedido por universidad nacional o revalidado en el país, cuatro años de ejercicio de la profesión o de funciones judiciales, y cinco años de ejercicio de la ciudadanía. Para ser juez de primera instancia es necesario tener veintiocho años de edad, tres años de ejercicio de la profesión o en funciones judiciales, y cinco años de ejercicio de la ciudadanía. Los

magistrados y representantes del ministerio público son inamovibles y conservan sus cargos mientras observen buena conducta y cumplan con sus obligaciones.

Los miembros del Poder Judicial son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo efectúa la elección de los candidatos, exceptuándose de este requisito los destinados a integrar el Superior Tribunal de Justicia, de una terna que eleva al efecto el Consejo de la Magistratura, previo concurso de antecedentes y oposición.

6.2 Otras Instituciones del Estado Provincial

Consejo de la Magistratura

Corresponde al Consejo de la Magistratura proponer al Poder Ejecutivo una terna de candidatos para cubrir los cargos del Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura está integrado por: a) un representante del Superior Tribunal de Justicia; b) un representante del Poder Ejecutivo; c) un representante del Poder Legislativo; d) un representante de los abogados de la matrícula pertenecientes a la circunscripción en la cual se produjera la vacante; e) cuando se trate de la selección de candidatos a integrar el Tribunal de Cuentas, integra además el Consejo de la Magistratura un contador público nacional de la matrícula.

Contaduría General y Tesorería General

La Contaduría General de la Provincia es el organismo central de la administración financiera del Estado. Lleva la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, en la siguiente forma:

1) De presupuesto: Se lleva por el sistema analítico sintético por todas las oficinas que intervienen en la ejecución, centralizándose en la Contaduría General. La Contabilidad del Presupuesto registra: a) Con relación a cada uno de los créditos de presupuesto: a1) el monto autorizado y sus modificaciones; a2) los compromisos contraídos; a3) lo incluido en órdenes de pago; b) Con relación al cálculo de recursos: los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entrada, de manera que quede individualizado su origen.

2) De movimiento de fondos: En ésta se refleja el movimiento financiero y se registrará: a) El movimiento del Tesoro, en efectivo, valores y títulos; b) Las operaciones de crédito a corto plazo y la emisión y amortización de los empréstitos.

3) De responsables: Se registran los cargos y descargos por efectivo, valores y especies. La Contaduría General lleva las cuentas de sus responsables directos y las oficinas de contabilidad de la administración, entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, la de sus responsables internos.

4) Patrimonial: Se registran las existencias y los movimientos y variaciones patrimoniales, con especial determinación de los que deriven de la ejecución de los respectivos presupuestos generales

La Tesorería de la Provincia es la oficina central por donde ingresan y egresan, previa intervención de la Contaduría de la Provincia, todos los fondos del Estado, sea en efectivo, valores o títulos.

El Contador General y el Tesorero de la Provincia son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Ambos son inamovibles mientras dure su buena conducta y eficiencia. Son removibles en los casos y forma determinados en la Constitución. El Contador no presta su conformidad a pago alguno que no esté autorizado por la ley general de presupuesto o por leyes especiales que dispongan gastos. El Tesorero no puede efectuar pago alguno sin autorización del Contador.

Tribunal de Cuentas

En tanto, corresponde al Tribunal de Cuentas fiscalizar la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia, referidas a la inversión de los mismos. Se compone de un presidente, abogado o contador público, y dos vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo elige cada uno de los candidatos de una terna que eleva al efecto el Consejo de la Magistratura, previo concurso de antecedentes y oposición. Son inamovibles y enjuiciables en los casos y en la forma determinada en la Constitución.

Fiscalía de Estado

Asimismo, la Constitución Provincial prevé la institucionalización de la Fiscalía de Estado, encargada de defender el patrimonio del Fisco, que es parte legítima en los juicios contencioso-administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses de la

Provincia. Tiene personería para demandar la nulidad e inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, contrato o resolución que pueda perjudicar los intereses fiscales de la Provincia.

Para ser Fiscal de Estado se requieren las mismas condiciones que para ser miembro del Superior Tribunal de Justicia. El Fiscal de Estado es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Si observa buena conducta desempeña su cargo hasta el fenecimiento del período constitucional del Gobernador que lo designó.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas

La Constitución Provincial crea la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a la cual le corresponde la investigación de las conductas administrativas de los funcionarios y agentes de la Administración Pública, de los entes descentralizados y autárquicos, y de las empresas y sociedades del Estado, controladas por éste o en las que tenga participación.

Para ser designado Fiscal de Investigaciones Administrativas es necesario reunir los mismos requisitos que para ser integrante del Superior Tribunal de Justicia. Se designa por el mismo procedimiento que los jueces, teniendo el mismo régimen de incompatibilidades, prohibiciones, prerrogativas e inmunidades, y siendo inamovible mientras dure su buena conducta y enjuiciable políticamente de acuerdo a lo previsto en la Constitución provincial.

7. Equilibrio de poderes en la gestación, gestión y control del presupuesto financiero.

El Poder Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados antes del 30 de junio de cada año el proyecto de presupuesto de la Provincia, a regir en el año subsiguiente. Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto debe determinar el recurso disponible.

Todos los créditos de la ley de presupuesto son autorizaciones legales conferidas al poder ejecutivo para gastar, cuya utilización no podrá realizarse sin que éste lo disponga de acuerdo a la ley. No pueden comprometerse gastos no autorizados, ni invertirse sumas votadas para otros fines que los determinados, ni comprometer suma alguna que no tuviese crédito disponible dentro de la pertinente partida del presupuesto.

Al final del ejercicio financiero, la Contaduría General prepara la cuenta de inversión de recursos y gastos conteniendo: a) los recursos calculados por concepto y los recaudados, b) lo autorizado por cada crédito presupuestario, lo comprometido y lo incluido en las

órdenes de pago, c) el saldo de deuda flotante del ejercicio y de los ejercicios anteriores, d) el resultado financiero y económico de la ejecución presupuestaria, e) la existencia de fondos en Tesorería General y entes descentralizados, f) un informe sintético sobre las variaciones patrimoniales producidas durante el ejercicio como resultado de la ejecución del presupuesto general.

La cuenta de inversión del ejercicio es remitida por la Contaduría General de la Provincia al Tribunal de Cuentas para que adjunte un estado de rendiciones de cuentas de los responsables, un compendio de las observaciones formuladas durante el ejercicio y toda otra información que estime conveniente sobre su gestión. La cuenta de inversión del ejercicio es devuelta al Poder Ejecutivo para ser presentada ante la Cámara de Diputados antes del treinta de setiembre.

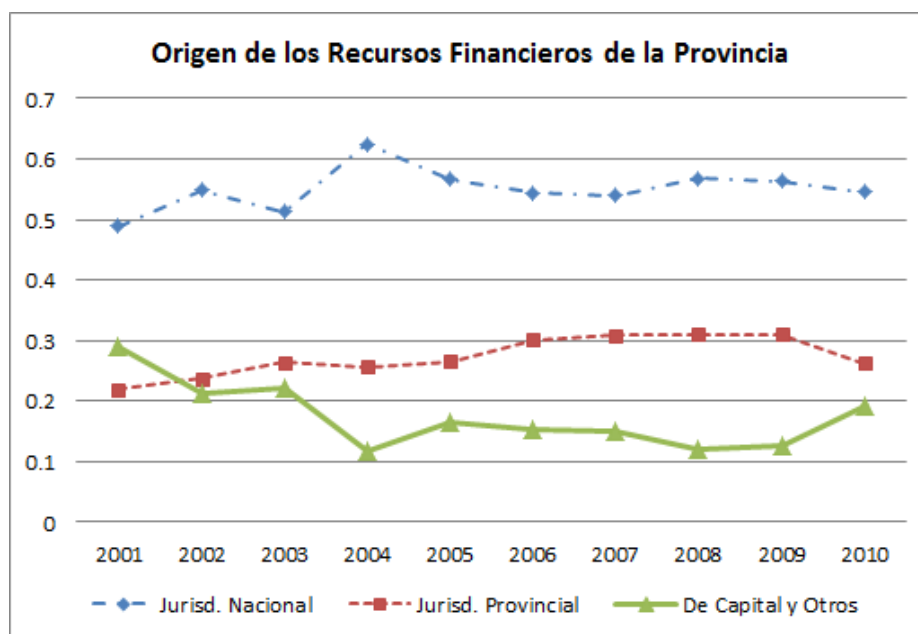
De acuerdo a la Constitución Provincial toda ley que autorice o ratifique empréstitos sobre el crédito provincial, deberá sancionarse con dos tercios de votos de los miembros que componen la Cámara de Diputados, especificando el objeto al que los fondos se destinan y los recursos asignados para su servicio, los que en ningún caso podrán exceder del 25 % de la renta ordinaria anual de la Provincia.

8. Relación financiera del estado nacional con el estado provincial

Según el sistema federal argentino, cada provincia tiene a su cargo la producción y prestación de determinados bienes y servicios públicos y otras funciones en el ámbito de su territorio. Dichos bienes y servicios son financiados parcialmente con los recursos provenientes de un sistema de recaudación impositiva centralizado y administrado por el Gobierno Nacional. Por este sistema de coparticipación federal, la administración central grava determinados impuestos y distribuye partes proporcionales de lo recaudado a las provincias. A cambio de la cuota coparticipable, los gobiernos provinciales se previenen de gravar materias o hechos imposables similares a los impuestos coparticipables en sus respectivas jurisdicciones. Los impuestos coparticipables con las jurisdicciones provinciales son entre otros el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado, y diversos impuestos internos que gravan el consumo.

La Constitución Nacional establece el régimen de coparticipación de tributos conforme a lo dispuesto en su artículo 75 inc. 2, el cual autoriza al gobierno federal a imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; y a imponer

contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación. Las contribuciones previstas, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.



Fuente: Cuenta de Inversión 2010 - Provincia de La Pampa

De acuerdo al artículo 2 de la ley de coparticipación federal de impuestos Nro. 23.548, la masa de fondos a distribuir entre las provincias se integra por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones: a) derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; c) los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de la ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino; d) los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.

La distribución del monto que resulte por aplicación del Artículo 3º se efectúa entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes: Buenos Aires 19,93%, Catamarca 2,86%, Córdoba 9,22%, Corrientes 3,86%, Chaco 5,18%, Chubut 1,38%, Entre Ríos 5,07%, Formosa 3,78%, Jujuy 2,95%, **La Pampa 1,95%**, La Rioja 2,15%, Mendoza

4,33%, Misiones 3,43%, Neuquén 1,54%, Rio Negro 2,62%, Salta 3,98%, San Juan 3,51%, San Luis 2,37%, Santa Cruz 1,38%, Santa Fe 9,28%.

9. Configuración y ejercicio del rol fiduciario

Por el artículo 22 de la Constitución Nacional, el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes. En ejercicio del rol fiduciario otorgado a los representantes, la Cámara de Diputados de la Provincia se atribuye la formación y sanción de las leyes, las cuales tienen su origen en proyectos presentados por uno o más diputados, por el Poder Ejecutivo o por el Superior Tribunal de Justicia en los casos establecidos en la Constitución Provincial.

También en línea con este principio y de acuerdo a la Constitución Provincial corresponde al gobernador la representación de la Provincia en sus relaciones con los demás poderes públicos y con los de la Nación o de las otras provincias, con los cuales puede celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, con la aprobación de la Cámara de Diputados y oportuno conocimiento del Congreso de la Nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo ciento veinticinco de la Constitución Nacional.

El gobernador y el vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo a simple pluralidad de sufragios; y duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones cesando indefectiblemente el mismo día en que expire el período legal.

En ejercicio del rol fiduciario, corresponde al gobernador presentar a la Cámara de Diputados antes del treinta de septiembre de cada año, el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente y la cuenta de inversión del ejercicio anterior. En tanto, corresponde a la Cámara de Diputados fijar anualmente, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto general de gastos, en el que deberán figurar todos los servicios ordinarios y extraordinarios de la Administración provincial. También corresponde a la Cámara de Diputados la aprobación de la cuenta de inversión remitida por el Poder Ejecutivo.

10. Configuración del sistema de partidos políticos

Establece el artículo 38 de la Constitución Nacional que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático en la República Argentina. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, la que

garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

En la provincia de La Pampa, los partidos políticos tienen personería jurídico-política y son personas de derecho privado. A los partidos políticos les compete, como fin de carácter electoral, la nominación de candidatos para cargos públicos de acceso electivo. Para que una agrupación sea reconocida como partido político provincial o municipal en la Provincia de La Pampa, la misma debe cursar solicitud al Tribunal Electoral de la Provincia cumpliendo una serie de requisitos. Uno de ellos establece que para constituirse como partido político, los solicitantes deben acreditar una cantidad mínima de afiliados que sea no inferior al 4 cuatro por mil del total de electores de la Provincia para los partidos provinciales y de la comuna correspondiente para los partidos municipales, de acuerdo con el último padrón oficial respectivo.

11. Configuración del sistema electoral en la provincia

Por el artículo 37 de la Constitución Nacional se garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular. El sufragio en la Republica Argentina es universal, igual, secreto y obligatorio.

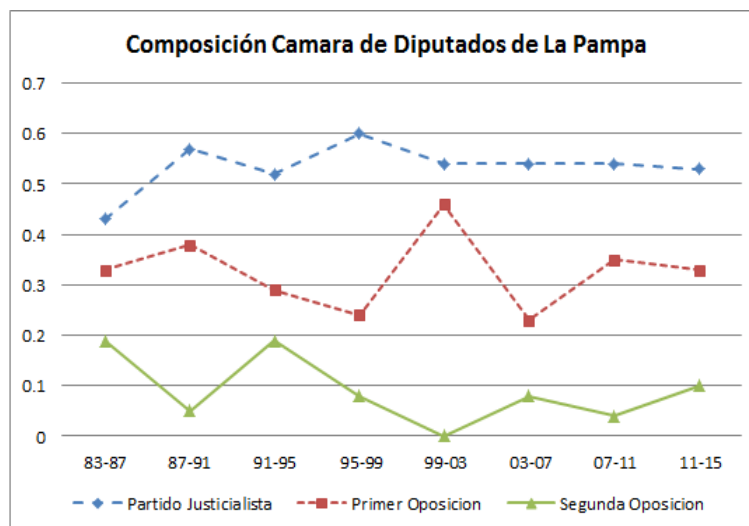
En tanto el régimen electoral en la provincia de La Pampa es uniforme y se rige de acuerdo a los siguientes principios: a) la representación política tiene por base la población; b) el sufragio es universal, secreto y obligatorio; c) se asegura el pluripartidismo; d) y se asegura la libertad e igualdad política. A los efectos de las elecciones de gobernador, vicegobernador y diputados provinciales el territorio provincial constituye distrito único. El gobernador y vicegobernador son elegidos directamente y a simple pluralidad de sufragios. Los diputados provinciales se eligen proporcionalmente en función de los votos obtenidos.

Por Ley Provincial 2155 se estableció en la Provincia de La Pampa el sistema de elecciones internas abiertas, obligatorias y simultáneas en todos los partidos políticos reconocidos legalmente en La Pampa, para la selección de candidatos a cargos públicos regidos por las leyes electorales provinciales.

12. Historia política reciente del estado provincial

Desde el retorno a la democracia, el Estado Provincial ha sido gobernado por el Partido Justicialista. Los gobernadores han sido: el Dr. Rubén Marín en cuatro oportunidades por los periodos 1983-1987, 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003; el Dr. Oscar Ahuad en una oportunidad por el periodo 1987-1991, el Ing. Carlos Verna también en una oportunidad por el periodo 2003-2007, y el Cr. Oscar Mario Jorge por el periodo 2007-2011, habiendo sido reelecto para el periodo 2011-2015.

La Cámara de Diputados de la Provincia ha sido integrada mayoritariamente por el Partido Justicialista durante todos los periodos desde el retorno a la democracia en el año 1983, de acuerdo a los porcentajes que se detallan seguidamente. Por el periodo 1983-1987, el Partido Justicialista se constituyó en la primera minoría con un 43% de las bancas. En dicha oportunidad, la segunda minoría representada por el Partido Radical obtuvo un 33% de las bancas. Por el periodo 1987-1991, el Partido Justicialista obtuvo una representatividad del 57% de las bancas. En tanto el Partido Radical obtuvo el 38% de los escaños. Por el periodo 1991-1995, el Partido Justicialista obtuvo una representatividad del 52% de las bancas. En tanto el Partido Radical obtuvo un 29%, apareciendo una tercera fuerza Convocatoria Independiente con un 19% de las bancas.



Fuente: Sitio web de la Cámara de Diputados de la Provincia de la Pampa

Por el periodo constitucional 1995-1999, el Partido Justicialista obtuvo un 60% de representatividad, en tanto el Partido Radical obtuvo un 24% de las bancas. Por el periodo 1999-2003, el Partido Justicialista obtuvo una representatividad del 54% de las bancas. En tanto la alianza Frente de la Gente con el Partido Radical obtuvieron un 46% de las bancas.

Por el periodo 2003-2007, el Partido Justicialista obtuvo el 54% de las bancas disponibles, en tanto la principal alianza opositora FRAP obtuvo una representatividad del 23% en la Cámara. Por el periodo 2007-2011, el Partido Justicialista obtuvo nuevamente un 54% de la representatividad de la Cámara, en tanto el Partido Frente Pampeano Cívico y Social se consolidó como la principal fuerza opositora con un 35% de la representatividad. Por el periodo 2011-2015, el Partido Justicialista obtuvo un 53% de la representatividad en la Cámara. En tanto el Partido Fre-Pam se constituyó en la principal fuerza opositora con un 33% de la representatividad.

13. Organización de la estructura política del poder ejecutivo

La estructura política del Poder Ejecutivo provincial está conformada en la actualidad por las siguientes ministerios/secretarías: a) Coordinación de Gabinete, b) Gobierno, c) Justicia y Seguridad, d) Bienestar Social, e) Salud, f) Cultura y Educación, g) Producción, h) Hacienda y Finanzas, i) Obras y Servicios Públicos.

A su vez, cada ministerio o secretaría cuenta con subsecretarías, direcciones generales y direcciones específicas asignadas por áreas de responsabilidad. Los ministros refrendan con su firma los actos del Poder Ejecutivo, sin cuyo requisito carecen de validez, excepto cuando se trate de la propia remoción.

Los ministros son responsables de los actos que refrendan y solidariamente de los que acuerden con sus colegas. Están habilitados para tomar por sí solos resoluciones referentes al régimen económico y administrativo de sus departamentos y concurrir a la Cámara de Diputados, participando de los debates sin voto.

14. Organización de la burocracia estatal

La Ley Provincial No 643 establece un escalafón administrativo, técnico y profesional de los agentes públicos y se divide en un tramo superior y un tramo de ejecución. En el tramo superior revisten los agentes designados para desempeñar la jefatura de departamentos, divisiones, secciones o sectores, de acuerdo con la estructura orgánica de cada unidad de organización presupuestaria. Las categorías salariales se ordenan en función de la clasificación previamente detallada. Así entonces, las categorías 1 y 2 corresponden a jefes de departamentos; las categorías 3 y 4 corresponden a jefes de división; la categoría 5 corresponde a los jefes de sección; y la categoría 6 corresponde a jefes de sector. En el tramo

ejecución revistan los agentes que realizan tareas en relación de dependencia con los del tramo superior y se corresponden con las categorías salariales 7 a 15.

Por el artículo 32 de la Ley No 643, el agente goza de estabilidad en su puesto y no puede desempeñar más de un cargo remunerado en el sector público, salvo las excepciones determinadas en el estatuto u otras leyes que rijan la materia. El agente tiene entre otras las siguientes obligaciones: a) prestar personalmente el servicio con eficiencia y diligencia, en el lugar, condiciones de tiempo y forma; b) observar en el servicio y fuera del mismo una conducta decorosa; c) obedecer las órdenes emanadas de superior jerárquico, que reúnan las formalidades del caso y que tengan por objeto la realización de actos de servicio compatibles con las tareas del agente; e) rehusar dádivas, recompensas y otras ventajas de cualquier clase que le fueran ofrecidas con motivo del desempeño de sus tareas, salvo que provengan de la propia administración pública.

15. Procedimientos para la contratación de bienes y servicios

Los procedimientos para la contratación de bienes y servicios se encuentran regulados por el Reglamento de Contrataciones de la Provincia. Este reglamento establece que a los efectos de determinar el procedimiento a seguir para las contrataciones en el ámbito de la Provincia de La Pampa, se deben tener en cuenta los montos máximos de contratación establecidos en la ley de contabilidad, los cuales son actualizados periódicamente.

Los procesos de adquisición de bienes y servicios se realizan mediante licitaciones públicas, licitaciones privadas, o pedidos de precios. En las licitaciones públicas, los llamados se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y una vez en un diario de mayor circulación. Los llamados a licitación deben identificar: a) El objeto expresado sintéticamente en forma que permita su fácil interpretación; b) El nombre de la repartición, dependencia o entidad licitante; c) Lugar y horario donde puede retirarse el pliego correspondiente; d) El lugar, horario y plazo de presentación de las ofertas; e) el presupuesto o precio básico estimado. En las licitaciones privadas se cursa como mínimo cinco invitaciones a proveedores del ramo. En los concursos de precios se invita como mínimo a tres firmas del ramo inscriptas en el Registro de Proveedores que lleva la Contaduría General.

Por Decreto Provincial N° 2321 se establecieron los siguientes montos según la categoría del funcionario y el procedimiento a seguir:

	Compra Directa	Con Solicitud de Cotización	Licitación Privada	Licitación Pública
Directores	Hasta \$1.800		Hasta \$78.000	
Subsecretarios	Hasta \$4.100		Hasta \$204.000	
Ministros	Hasta \$8.000	Hasta \$24.500	Hasta \$612.000	
Gobernador			Hasta \$1.225.000	Desde \$1.225.000

16. Configuración del sistema de gestión presupuestaria y financiera

Por previsión constitucional, el gobierno de la provincia provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro provincial, formado por las contribuciones impuestas por la Provincia; las operaciones de crédito efectuadas; la actividad económica realizada; los servicios prestado; la enajenación y locación de los bienes propios; los cánones y regalías establecidas que correspondan por la explotación de las minas y yacimientos ubicados en su territorio; donaciones que perciba y todo otro recurso que arbitre la Cámara de Diputados.

La referida provisión de recursos y gastos se realiza mediante la aplicación del presupuesto provincial. Establece la Ley Nro. 3 de Contabilidad que el presupuesto anual de la provincia comprende la totalidad de los recursos y gastos ordinarios, extraordinarios y especiales de la administración general, de las administraciones de las entidades descentralizadas y de las empresas que administren un capital de la provincia.

Todos los créditos de la ley de presupuesto son autorizaciones legales conferidas al poder ejecutivo para gastar, cuya utilización no podrá realizarse sin que éste lo disponga de acuerdo a la ley. No pueden comprometerse gastos no autorizados, ni invertirse sumas votadas para otros fines que los determinados, ni comprometer suma alguna que no tuviese crédito disponible dentro de la pertinente partida del presupuesto.

La Contaduría General de la Provincia es el organismo central de la administración financiera del Estado. Lleva la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, en la siguiente forma:

1) De presupuesto: Se lleva por el sistema analítico sintético por todas las oficinas que intervienen en la ejecución, centralizándose en Contaduría General. La Contabilidad del Presupuesto registra: a) Con relación a cada uno de los créditos de presupuesto: a1) el monto autorizado y sus modificaciones; a2) los compromisos contraídos; a3) lo incluido en órdenes de pago; b) Con relación al cálculo de recursos: los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entrada, de manera que quede individualizado su origen.

2) De movimiento de fondos: En ésta se refleja el movimiento financiero y se registra: a) El movimiento del Tesoro, en efectivo, valores y títulos; b) Las operaciones de crédito a corto plazo y la emisión y amortización de los empréstitos.

3) De responsables: Se registran los cargos y descargos por efectivo, valores y especies. La Contaduría General lleva las cuentas de sus responsables directos y las oficinas de contabilidad de la administración, entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, la de sus responsables internos.

4) Patrimonial: Se registran las existencias y los movimientos y variaciones patrimoniales, con especial determinación de los que deriven de la ejecución de los respectivos presupuestos generales.

La Contaduría General prepara la cuenta de inversión de recursos y gastos conteniendo: a) los recursos calculados por concepto y los recaudados, b) lo autorizado por cada crédito presupuestario, lo comprometido y lo incluido en las órdenes de pago, c) el saldo de deuda flotante del ejercicio y de los ejercicios anteriores, d) el resultado financiero y económico de la ejecución presupuestaria, e) la existencia de fondos en Tesorería General y entes descentralizados, f) un informe sintético sobre las variaciones patrimoniales producidas durante el ejercicio como resultado de la ejecución del presupuesto general.

17. Aseguramiento de la transparencia del sistema de información contable

17.1 La Contaduría General como órgano auditor interno de las jurisdicciones contables y administrativas.

La Contaduría General de la Provincia es el organismo central de la administración financiera del Estado Provincial. Compete a la Contaduría General la fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financieras y patrimoniales del Estado. Tiene a su cargo

administrativamente, el examen de las cuentas de inversión, recaudación y distribución de los caudales, rentas, especies y otras pertenencias de la provincia.

Corresponde a la Contaduría General la inspección de los servicios contables y administrativos, la inspección, organización y verificación del régimen patrimonial de la provincia, la recepción de las rendiciones de cuentas de la administración general, de las entidades descentralizadas y de las empresas de la provincia.

La Contaduría General de la Provincia tiene a su cargo, administrativamente, el examen de las cuentas de inversión, recaudación y distribución de los caudales, rentas, especies y otras pertenencias de la provincia o confiadas a la responsabilidad del gobierno provincial. Además corresponde a la Contaduría General entre otros: intervenir en la percepción de las rentas; intervenir las entradas y salidas de la Tesorería General de la Provincia; intervenir en la emisión de valores fiscales; establecer delegaciones en las reparticiones de la administración, entidades descentralizadas y empresas de la Provincia; inspeccionar los servicios contables y administrativos con facultad de realizar arquezos; inspeccionar, organizar y verificar el régimen patrimonial de la provincia; confeccionar la cuenta de inversión y memoria anual.

Si la Contaduría General toma conocimiento de déficit, fraudes, malversaciones o partidas de gastos excedidas, producidos en la administración general, entidades descentralizadas o empresas de la provincia, debe comunicarlo de inmediato al Tribunal de Cuentas, informando concretamente el hecho, sin perjuicio de la actuación que tome la Contaduría General en razón de su jurisdicción administrativa.

17.2 El Tribunal de Cuentas como entidad auditora externa

La Constitución Provincial crea un Tribunal de Cuentas como ente fiscalizador de la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia, referidas a la inversión de los mismos. El Tribunal de Cuentas de la Provincia tiene competencia para:

a) Intervenir en el control previo, y en el ulterior juzgamiento de las rendiciones de cuentas, de las operaciones financiero-patrimoniales de los Poderes del Estado y de los organismos autárquicos o descentralizados, a fin de verificar la legitimidad de los trámites;

b) Juzgar las rendiciones de cuentas de las Comisiones de Fomento, juzgará las rendiciones de cuentas de las Municipalidades pero sólo en los casos previstos en la segunda parte del artículo 116 de la Constitución de la Provincia;

c) Actuar los juicios de responsabilidad de funcionarios y empleados provinciales, o comunales en los supuestos del artículo 116 de la Constitución Provincial; y

d) Fiscalizar la inversión de los subsidios que la Provincia otorgue a entidades privadas.

18. Esquema de responsabilidad por los compromisos asumidos

Derivado del sistema político

El gobernador y el vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo a simple pluralidad de sufragios; y duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones cesando indefectiblemente el mismo día en que expire el período legal.

El gobernador y vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser nuevamente elegidos para ninguno de los dos cargos sino con intervalo de un período.

Los miembros del Poder Legislativo son elegidos directamente por el pueblo, en distrito único. Los diputados duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles indefinidamente.

Previsión del juicio político

El Gobernador, Vicegobernador, Ministros del Poder Ejecutivo, Magistrados del Superior Tribunal, el Procurador General y el Fiscal de Estado pueden ser denunciados por cualquier habitante de la Provincia ante la Cámara de Diputados, por incapacidad física o mental sobreviniente, por delito en el desempeño de sus funciones, falta de cumplimiento de los deberes correspondientes a sus cargos o por delitos comunes, a efectos de que se promueva acusación.

Es atribuciones de la Cámara de Diputados la formación del juicio político. A tal fin la Cámara de Diputados: 1) se divide por sorteo proporcional de acuerdo a su composición

política, en dos salas: Acusadora y Juzgadora; 2) se establece el término de cuarenta días para que la Sala Acusadora acepte por dos tercios de votos de sus miembros o rechace la denuncia; 3) se establece el término de treinta días para que la Sala Juzgadora resuelva en definitiva, debiendo dictarse fallo condenatorio por dos tercios de votos de sus miembros. El fallo condenatorio no tiene más efectos que destituir al acusado y ponerlo a disposición de la justicia si correspondiere. Podrá además inhabilitarlo para ejercer cargos públicos.

18.3 Jurado de enjuiciamiento para jueces de primera instancia

Los jueces de primera instancia y fiscales podrán ser denunciados por el mal desempeño o por desorden de conducta ante un Jurado de Enjuiciamiento compuesto por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, dos abogados de la matrícula designados por sorteo en cada caso y por dos diputados designados por la Cámara. El fallo condenatorio necesita contar con el voto de la mayoría.

19. Responsabilidad de rendir cuentas

De acuerdo a la legislación vigente en la provincia, todo responsable a quien se haya confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar, o custodiar fondos, valores, especies y bienes de la provincia está obligado a rendir cuenta documentada comprobable ante la Contaduría General de la Provincia. En tanto, la responsabilidad de los agentes encargados de la recaudación de las rentas públicas o de la gestión de un crédito del Estado se extiende a las sumas que dejaren de cobrar, salvo que justificaren que no hubo negligencia de su parte. Los responsables están obligados a rendir mensualmente cuenta de su gestión. El responsable que cesa en sus funciones por cualquier causa debe presentar su rendición de cuentas dentro del plazo que fije la Contaduría General de la Provincia, y no queda eximido de responsabilidad hasta tanto la misma no haya sido aprobada.

20. Medidas adoptadas para favorecer la transparencia en la gestión estatal.

En el ámbito de la provincia de La Pampa, los Ministros, Secretarios, Fiscal de Estado, Fiscal de Investigaciones Administrativas, miembros del Tribunal de Cuentas, Asesor Letrado de Gobierno, Subsecretarios, Contador General, Tesorero, Directores y Subdirectores deben presentar una declaración jurada de bienes, rentas, ingresos, y deudas dentro de los treinta días corridos de iniciadas sus funciones.

Esta declaración jurada debe contener las especificaciones necesarias para conocer con exactitud la situación patrimonial del funcionario indicando además los consumos mensuales de tarjeta de crédito y débito; y saldos de cuentas corrientes y cajas de ahorro, por el período del año anterior. Se incluyen en esta declaración los mismos datos enunciados precedentemente, del cónyuge y de las personas sometidas a la patria potestad, tutela o curatela del obligado al cumplimiento de este requisito. Esta obligación debe renovarse en forma anual hasta el cese de las funciones.

Referencias Bibliográficas y Documentales

Referencias bibliográficas

- Aprada, R. (2007) Corporate Governance. Editorial La Ley.
- Fama, E. (1970) Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. Journal of Finance, Volume 25, Issue 2, (383-417).
- Más, A. (2008) Títulos Públicos y Obligaciones Negociables en el Mercado de Capitales Argentino. Ediciones Técnicas Empresariales SRL.
- Miller, G. (1992) Managerial Dilemmas. The New Political Economy of Hierarchy. Cambridge University Press.
- Pordomingo, E. (2013) Construcción de una perspectiva para la gobernanza del sector público. Documento de Trabajo Nro. 523 UCEMA
- Ross, S., Westerfield, R., y Jaffe, J. (2006) Finanzas Corporativas McGraw Hill Octava Edición.
- Smith, C. & Warner J. (1979) On Financial Contracting. An Analysis of Bond Covenants. Journal of Financial Economics.
- Yin, R. (2003) Case Study Research. Design and Methods. Third Edition. SAGE Publications International Educational and Professional Publisher.

Referencias Documentales

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de La Pampa

Decreto – Acuerdo N° 470/73 del Reglamento de Contrataciones de la Provincia de La Pampa.

Decreto Nacional N° 677/01 del Régimen de Transparencia de la Oferta Pública.

Decreto Provincial N° 2321/10 de Montos de Contrataciones de la Provincia de La Pampa.

Decreto Ley N° 513/69 – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 3 de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 643 del Estatuto para los Agentes de la Administración Pública Provincial.

Ley Provincial N° 1597 Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento.

Ley Provincial Electoral N° 1593 de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 1666 de Ministerios de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 1675 Orgánica del Poder Judicial de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 1676 del Consejo de la Magistratura de la Provincia de La Pampa.

Ley Provincial N° 2155 de Partidos Políticos de la Provincia de La Pampa.

NJF N° 888. Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado y Procuración de Rentas. Provincia de La Pampa.

NJF N° 951/79. Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de La Pampa.

Prospecto de Emisión – Medium-Term Note Programme 2015 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Prospecto de Emisión – Programa de Canje Bonos Par a Largo Plazo 2035, Bonos Par a Mediano Plazo 2020, Bonos Descuento 2017 – Provincia de Buenos Aires.

Prospecto de Emisión – Programa de Fideicomisos Financieros “Chubut Regalías Hidrocarburíferas.

Prospecto de Emisión – Títulos de Deuda Amortizables Garantizados Con Regalías Hidrocarburíferas. Provincia De Neuquén

Prospecto de Emisión – Títulos de Deuda Públicos a Mediano Plazo – Provincia de Córdoba.