

Las Entidades de Fiscalización Superior y la Participación Ciudadana

DRA. MIRIAM INSAUSTI

Las EFS y la Participación Ciudadana

1. <i>Introducción: El surgimiento de la participación</i>	2
2. <i>Marco Normativo</i>	2
3. <i>Ventajas y Riesgos de la participación</i>	4
4. <i>La participación en la práctica</i>	5
4.1. <i>Distintos mecanismos de participación</i>	5
<input type="checkbox"/> <i>Amparos</i>	6
<input type="checkbox"/> <i>Audiencias Públicas</i>	7
<input type="checkbox"/> <i>Organizaciones no Gubernamentales (ONG)</i>	9
<input type="checkbox"/> <i>Participación de los usuarios en los Entes Reguladores (art. 42 CN)</i>	10
<input type="checkbox"/> <i>Acceso a la información:</i>	11
5. <i>El desafío pendiente: Hacia donde ir</i>	12
<input type="checkbox"/> <i>Capacidad Burocrática</i>	16
<input type="checkbox"/> <i>Las señales de mercado</i>	18
<input type="checkbox"/> <i>Participación Democrática</i>	20
6. <i>El rol de las EFS y los mecanismos de participación</i>	21
7. <i>Posibles estrategias de participación</i>	23
7.1. <i>Las EFS y la Rendición de Cuentas</i>	24
<input type="checkbox"/> <i>La Cuenta de Inversión</i>	28
7.2. <i>La necesidad de una nueva concepción del control</i>	32

Las EFS y la Participación Ciudadana

*"La sabiduría es conocer
lo que se debe hacer;
la virtud, es hacerlo"*

1. Introducción: El surgimiento de la participación

Existe una demanda real de la ciudadanía en tener una mayor participación en la cosa pública que encuentra fundamento en la concientización de la necesidad de control frente a hechos cada vez más graves de corrupción y a las permanentes crisis económicas -locales y globales- a las que se enfrentan los países, que profundizan la limitación de los recursos -siempre escasos- para la gestión del Estado y con ello la consecución del bien común, principal fin al que deben abocarse los gobiernos de turno.

Esta demanda somete al Estado a adaptarse a una nueva concepción política y administrativa que difiere de la clásica política delegativa a la que se estaba acostumbrado, y a la búsqueda, a su vez, de los canales necesarios que satisfagan el reclamo de participación social en todo el proceso vinculado a las políticas públicas, es decir en su selección, elaboración, implementación y control.

Sin embargo, para que la participación sea efectiva y contribuya a una mejor gestión se requiere que ésta sea visualizada por los gobernantes como la oportunidad de construir consensos que comprometa a la clase dirigente y a las instituciones públicas y privadas referenciales (universidades, cuerpos profesionales, ONG, gremios, actores sociales, intelectuales, otros) para encarar políticas públicas y reformas administrativas. Estos acuerdos se traducirán en apoyo a las políticas de gobierno y en mayor transparencia y democratización de la gestión, a partir del reconocimiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en las políticas públicas. Ello revertirá, a su vez, en mayor confianza en la clase dirigente en un contexto donde su credibilidad se encuentra seriamente cuestionada.

2. Marco Normativo

La Constitución Argentina sancionada en 1853 -fiel a los postulados del constitucionalismo clásico- establecía una democracia de corte exclusivamente representativo. En tal sentido, su artículo 22, consigna "*el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*". Esta disposición fue interpretada, por la doctrina y por la jurisprudencia, como contraria a la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen sustituir a las autoridades en la toma de las decisiones gubernamentales

A partir de la década del noventa se incorporan o modifican los mecanismos de

democracia directa y participación ciudadana en la mayoría de las constituciones de América Latina, proceso que no resultó ajeno a la Argentina.

En efecto, la reforma constitucional de 1994 marca una verdadera transformación en la evolución del derecho público nacional en la materia. Así se observa que una serie de artículos ingresados con la reforma tienden básicamente a modificar y aumentar el plexo de derechos, libertades y garantías individuales. Este acrecentamiento se visualiza no sólo a través de artículos que explicitan muchos de los que eran considerados "*derechos implícitos con base en el art. 33 de la CN*", sino también por la norma del art. 75, inc. 22, que otorga jerarquía constitucional a once tratados internacionales en materia de derechos humanos. A su vez, y dentro del mismo capítulo, se institucionalizan por primera vez en la Constitución nacional formas de democracia semidirectas: la iniciativa popular para la presentación de proyectos legislativos y la consulta popular, como instrumento con que cuenta la autoridad - el primer mandatario o el Congreso, vía Cámara de Diputados- para compulsar el estado de la opinión pública en relación con cierto tipo de materias (arts. 39 y 40)¹.

El reconocimiento de los derechos de tercera generación o de incidencia colectiva ha traído aparejada la obligación por parte de sus titulares de velar por su protección y defensa; protección que -en el caso de los derechos del consumidor y del usuario- no se reducen a la presentación de una acción colectiva sino a la efectiva participación en los organismos de control (conf. Art. 42 última parte). Es así que a los institutos antes señalados se suman nuevos instrumentos de garantías constitucionales como el hábeas data y el amparo "colectivo" que se complementan a los ya existentes -amparo individual y hábeas corpus- este último con una extensión mayor,

A su vez, la previsión de una mayor participación de la ciudadanía se vio acompañada por el surgimiento de nuevos órganos de control y lucha contra la corrupción -algunos de ellos con rango constitucional. Entre ellos cabe citar: la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación, La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Oficina Anticorrupción. Si bien la creación de estas instituciones constituye un importante avance en materia de control, no se puede soslayar que deberá avanzarse en su consolidación, sea mediante reformas a la normativa que posibilite su mayor fortalecimiento² o disminuyendo la brecha existente entre el diseño formal y su comportamiento real de manera que su desempeño institucional sea más cercano al esperable.

¹ Si bien la previsión de estos mecanismos ha implicado un importante salto cualitativo, no pude dejar de señalarse que el constituyente nacional ha sido mucho más tímido que el provincial en el tratamiento de esta cuestión, toda vez que los textos constitucionales provinciales reconocen un amplio abanico de formas semidirectas de participación que no se limitan al plebiscito y a la iniciativa popular.

² Téngase presente que la AGN hoy no cuenta con ningún mecanismo para obligar a los organismos auditados a hacer entrega de la documental necesaria para efectuar sus tareas de auditoría, limitándose a informar ello a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a diferencia de otros organismos vg. El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires que puede exigir el auxilio de la fuerza pública.

3. Ventajas y Riesgos de la participación

La XIV Asamblea de OLACEFS puso de resalto las ventajas que la participación supone para mejorar la calidad democrática, lo que se ve reflejado principalmente en:

- ✓ Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, en la medida que el ciudadano interviene efectivamente en la fiscalización de la ejecución de los planes y programas y en el control de sus resultados, posibilitando verificar la transparencia y eficiencia en el uso y administración de los recursos públicos.
- ✓ Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales, en la medida que estos recojan, de algún modo, sus aspiraciones, necesidades y problemas, a partir del convencimiento que nadie como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas, conoce cuáles son sus problemas, intereses y urgencias.
- ✓ Un uso más racional, apropiado y realista -en cuanto a calidad y oportunidad- de los recursos públicos, posibilitando una incidencia más efectiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos y de capacidad de respuesta a las demandas sociales.

No obstante, no puede dejar de visualizarse algunos riesgos u obstáculos para su implementación que hacen necesario pensar estrategias que coadyuven a su minimización:

- ✓ La falta de conocimientos del ciudadano común en asuntos sobre los que debe emitir opinión, situación que se agudiza cuando los temas presentan mayor complejidad técnica.
- ✓ La creación de desigualdad a partir de no tener todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos, las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos de democracia directa. Las razones pueden tener diverso origen, por ejemplo razones de conocimiento, financiamiento, capacidad de movilización, entre otros.
- ✓ La escasa legitimación de las decisiones cuando la participación ciudadana es reducida.
- ✓ La toma de decisiones de corte netamente “populista” tendientes a mantener ciertos niveles de legitimidad y perdurabilidad en el poder, aún sacrificando decisiones de corte eficientistas o más razonable con estrategias a largo plazo (vg. la censura a ciertos aumentos tarifarios, principalmente de servicios públicos, cuando ellos se encuentran justificados, dando origen a permanentes modificaciones contractuales, que atentan contra la calidad del servicio y las inversiones a largo plazo –caso paradigmático el sector eléctrico).
- ✓ El individualismo, la pasividad, y a veces hasta la apatía de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario.
- ✓ La ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía o, experiencias negativas que lleven al descreimiento en la participación.

- ✓ La resistencia al cambio -de ciudadanos y gobernantes- por los esfuerzos de aprendizaje y adaptación que las nuevas situaciones exigen.
- ✓ La ausencia, en la práctica, de verdaderos mecanismos operacionales, y de espacios o instancias a través de las cuales los ciudadanos puedan participar, que se contraponen con una previsión constitucional y legal de mecanismos participativos que sólo funcionan en teoría.
- ✓ El rechazo de las instituciones del Estado y de sus directivos a ser vigilados y evaluados por los ciudadanos.
- ✓ La falta de previsión para una participación efectiva o diseños legales que lejos de coadyuvar a la participación la dificultan o la tornan una mera formalidad.
- ✓ La carencia de un verdadero sentido de lo comunitario y de percibir la cosa pública como responsabilidad de todos.
- ✓ La falta de una verdadera cultura de diálogo y de respeto a las diferencias y aceptación del disenso.
- ✓ La falta de una planificación que contenga objetivos y políticas nacionales y globales a largo plazo, transformando así a la política de gobierno en un instrumento de resolución de situaciones urgentes, en donde los plazos para la participación se encuentran vedados.

Lo señalado evidencia que no son pocos los riesgos y obstáculos a enfrentar, pero, concomitantemente, son muchas las recompensas que la participación conlleva para el éxito en la gestión pública, por lo que la participación ciudadana debe constituirse en un desafío que estamos obligados a asumir.

4. La participación en la práctica

Estamos persuadidos que el éxito de la participación se encuentra íntimamente ligado con el diseño legal que se haya dado a estos mecanismos como con el contexto social y político en que ellos se insertan. De allí que entendemos importante referirnos sumariamente a cómo se ha desarrollado la participación en la práctica y el grado y compromiso que ello ha generado en gobernantes y ciudadanos, a efectos de tener una mínima noción de cuál es la situación en que nos encontramos, y a partir de ello, pensar estrategias que coadyuven a recorrer el camino deseado, que no es otro que el mejoramiento de la calidad institucional de la democracia.

4.1. Distintos mecanismos de participación

Como se ha señalado anteriormente, la democracia requiere la búsqueda de equilibrios y consensos mínimos entre gobernantes y gobernados, necesarios para la aplicación de medidas gubernamentales eficientes (políticas públicas). Así la participación asume un doble carácter:

1. como instrumento que garantiza la cooperación local y el consenso en la definición de una visión compartida de desarrollo, promoviendo la concertación público-privada y,
2. como control social sobre la gestión de los recursos públicos.

En este escenario, uno de los ejes fundamentales de análisis se centra en el estudio de las formas de relacionamiento e intercambio entre la sociedad civil y el Estado más allá de los hitos eleccionarios. Toda vez que la participación comprende distintos canales de actuación con diferentes efectos jurídicos, nos referiremos a cómo se han presentado algunos de estos mecanismos en nuestro país a nivel nacional.

➤ Amparos

En el Acápite “Marco Normativo” se mencionó que la Reforma Constitucional reconoció el amparo en protección de los llamados intereses difusos o de tercera generación (derechos ambientales, derechos de usuarios y consumidores, entre otros). Si bien ello constituyó un avance, no puede dejar de analizarse los problemas que pueden suscitarse cuando existan intereses contrapuestos entre distintos ciudadanos. En este sentido, el interrogante a develar es *qué hacer cuando una medida judicial beneficia a una categoría de usuarios sacrificando los intereses de otros*. Uno de los primeros casos que se suscitó fue el rebalanceo telefónico en donde se pretendió hacer renacer una vieja disputa entre la capital y el interior, sin que se analizara en profundidad las razones por las que las empresas licenciatarias buscaban ese ajuste tarifario³.

Ello dio origen al dictado de diversas medidas judiciales contrapuestas, solicitadas por usuarios o asociaciones cuyos intereses se hallaban enfrentados. Toda vez que a cada pronunciamiento se le confería carácter “erga omnes” se originó un verdadero estado de incertidumbre -para el Estado y para los usuarios- sobre el derecho aplicable, que culminó con un pronunciamiento de la CSJN en autos *Prodelco c/Estado Nacional s/amparo*⁴. En dicha oportunidad, con un criterio a nuestro entender limitante del derecho reconocido constitucionalmente, la Corte entendió que *no hay cuestión judicializable cuando la lesión a los derechos de los usuarios no tiene carácter general, extremo que, según el tribunal queda evidenciado cuando una misma medida de gobierno da lugar a diversas prestaciones contradictorias*. Frente a dicho pronunciamiento surge el interrogante si es ésta la mejor solución, o si no resulta más conveniente procurar soluciones intermedias que importen sacrificios compartidos por parte de unos y otros a partir de la participación y búsqueda de consenso en forma previa a que los conflictos aparezcan.

Afortunadamente, la amplia utilización del amparo colectivo ha llevado al Poder Judicial -principalmente la Corte Suprema- a repensar su rol en la contienda y a

³ El rebalanceo telefónico, aprobado por decreto 92/97, aumentó el abono, eliminó los pulsos libres y creó la banda de “hora pico” entre las 10 y las 13, a cambio de rebajar el costo de las llamadas internacionales y de media distancia, con al argumento de promover “la integración y desarrollo de las economías regionales”.

⁴ CSJN, 07/05/1998 - PRODELCO v. ESTADO NACIONALs/ amparo.). Fallos T. 321, P. 1252.

acomodar su accionar en procura de una debida protección de los derechos que se demandan, sin que ello implique renunciar a su poder de imperio. Se visualiza así una participación más dialogista en la construcción de consensos y en la gestión para el cumplimiento efectivo de los acuerdos a los que se hayan arribado, previo fijar los estándares constitucionales que encauzan la solución. Una muestra clara de ello lo constituye el caso *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros”*, CSJN (Fallos:331:1622)⁵, en el que no sólo el Poder Judicial se involucra, sino que posibilita la integración de diferentes organismos de control (entre los que se encuentra esta AGN), y actores sociales en la búsqueda de un mismo objetivo.

➤ Audiencias Públicas

Como se señalara, la Reforma Constitucional previó la necesaria participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La mayoría de los juristas y entidades de consumidores entienden que la audiencia pública es un mecanismo necesario para el cumplimiento de dicho objetivo. No obstante, en la práctica, este mecanismo fue resistido dando lugar a fallos judiciales que exigieran su cumplimiento previo a la toma de decisiones administrativas (vg. aumentos tarifarios).

No obstante ésta exigencia, en la práctica muchas veces resultaron casi una burla para los usuarios. A título ejemplificativo se pueden citar las efectuadas por la Secretaría de Comunicaciones para tratar el rebalanceo tarifario entre llamadas telefónicas urbanas e interurbanas y por la Secretaría de Transporte, para debatir las renegociaciones ferroviarias de las líneas Mitre y Sarmiento. En el caso telefónico, las reuniones se hicieron después de publicado el decreto que autorizaba las modificaciones y en medio de varios fallos judiciales contradictorios. En el caso ferroviario, la audiencia se hizo por imposición judicial y, a las pocas horas de su finalización, el Gobierno sacó el Decreto N°210/99 por el que se aprobó el nuevo contrato con Trenes de Buenos Aires (TBA), sin que materialmente se hubiera podido pasar en limpio los planteos de los usuarios, y menos aún analizar su pertinencia. Se evidencia así que el primer problema al que los ciudadanos se enfrentan es lograr que el

⁵ La causa versa sobre la presentación de varias personas que, ejerciendo derechos propios, en su condición de damnificados por la contaminación ambiental y causada en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo por actividades nocivas al ambiente sin adecuado control (petroquímica, textil) promovieron demanda por diversas pretensiones (cese de la contaminación y recomposición del ambiente, resarcimientos de daños y perjuicios) contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la radicación del asunto en instancia originaria, dado que tiene por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente, y derivó a instancias ordinarias las cuestiones referidas a reclamos indemnizatorios. Luego de celebrarse varias audiencias, presentado informes por parte de los demandados y dictadas diversas resoluciones, el tribunal dictó sentencia definitiva en la causa haciendo lugar a la demanda. La ejecución de la sentencia, que requiere el saneamiento de un importante río altamente contaminado, ha dado lugar, entre otras cosas, a la creación por orden de la Corte Suprema de una Autoridad Administrativa de la Cuenca. No obstante, el cumplimiento de lo decidido por el Máximo Tribunal argentino no ha resultado tarea sencilla y aún se continúa trabajando en su concreción.

“Procedimiento de Audiencia Pública” no sea concebido como una mera formalidad. Ello requiere que la Administración conciba a los usuarios como una parte fundamental del contrato, y a la audiencia como la instancia de participación ciudadana que posibilita escuchar los argumentos de los interesados, analizando y evaluando sus consideraciones con el fin de disminuir el riesgo de posibles errores al momento de la toma de decisiones. Al respecto, señala Gordillo⁶ que la Audiencia Pública es:

- ✓ Una garantía objetiva de razonabilidad para el administrado en cuanto percepción de que el Estado actúa con sustento fáctico, razonabilidad, proporcionalidad, etc.,
- ✓ Un mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal,
- ✓ Una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios,
- ✓ Un elemento de democratización del poder,
- ✓ Un modo de participación ciudadana en el poder público.

Ello se ve reforzado con el deber del gobierno de exponer y someter a escrutinio público las decisiones que adopta y los criterios que las sustentan.

Es importante destacar que por Decreto 1172/2003 (3/12/2003) se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Son sus fundamentos garantizar el principio de publicidad de los actos de Gobierno, el derecho de acceso a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración en el convencimiento que *“la participación permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.”* Regula el carácter de participante en un sentido amplio *“toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la Audiencia Pública...”*; determina los requisitos del Registro de Participantes, y la obligatoriedad de los interesados de su inscripción para detentar el carácter de parte, y de esta manera, poder intervenir en el desarrollo de la audiencia (arts. 11, 18 y 29)

Con el fin de evitar que la participación de los interesados se convierta en el mero cumplimiento de una exigencia formal, se establece *la obligatoriedad de la Autoridad Convocante de evaluar las opiniones vertidas por los ciudadanos, fundamentando tanto las desestimaciones, como la decisión final a adoptar.*

⁶ Ver. Gordillo, Agustín, *“Tratado de Derecho Administrativo” T. 2 (8ª Ed.)*, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 2006, cap. XI, pag. 6/7.

Con motivo de la renegociación de los contratos de concesión de servicios públicos producto del dictado de la Ley de Emergencia Económica -Ley 25561- y sus decretos reglamentarios, se estableció como parte del procedimiento de renegociación de los citados contratos, la celebración de audiencias públicas previo a la aprobación de la renegociación. La participación de los ciudadanos en esa instancia tuvo como objetivo asegurar que sus intereses y los del Estado hayan sido resguardados debidamente y se hayan cumplido los lineamientos normativos fijados por la Ley de Emergencia, siendo el principal la existencia de un *“sacrificio compartido entre las partes”*.

En la práctica, se ha podido observar a través de diferentes auditorías efectuadas por esta AGN, numerosos casos en donde la autoridad no aborda o despeja las inquietudes u objeciones de los participantes, impidiendo conocer las valoraciones efectuadas por el Órgano decisor para rechazar el planteo efectuado⁷.

➤ Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

Es indudable la creciente importancia que han adquirido las organizaciones no gubernamentales frente a la crisis de representatividad que enfrenta el sistema político y las dificultades del Estado para dar respuesta a las demandas sociales. Se podría decir que las ONGs tienen como función, entre otras, incidir en la toma de decisiones sobre temáticas que le sean de interés, mediante la instrumentación de diferentes estrategias de participación, entre las que se pueden citar: acciones judiciales, participación en audiencias públicas, consejos consultivos, reuniones con decisores, así como también la generación y divulgación de investigaciones, campañas educativas, campañas para movilizar la opinión pública, manifestaciones, entre otras. Sin embargo, no puede dejar de advertirse la posible existencia de intereses contrapuestos entre ONGs, o los riesgos de su posible cooptación por ciertos sectores económicos.

Un caso digno de estudio fue el que se presentó con la dolarización de las tarifas aeroportuarias. Así, por Decreto 577/02 se dolarizó las tarifas aeroportuarias de vuelos internacionales por fuera del proceso de renegociación -Ley 25.561. Ello dio origen a que la Asociación Vecinal de Belgrano C, conjuntamente con otras asociaciones de Defensa de los Consumidores promovieron una acción sumaria, pidiendo la declaración la nulidad e inconstitucionalidad del citado Decreto (conf. arts. 52 y 55 de la Ley 22240) solicitando, mediante medida cautelar la suspensión de los efectos del acto. La Asociación PROCURAR⁸, por su parte, interpuso demanda sumarísima con medida cautelar de no innovar, contra el Estado nacional, Aeropuertos Argentina 2000 SA y todos los operadores aéreos. A través de ésta solicitó ordenar a los demandados a cumplir y hacer cumplir el Decreto 577/02 y *“que lo ingresado por este concepto sea percibido directamente por la Concesionaria a fin de que ésta pueda destinar ello a cumplir con las obligaciones contractuales comprometidas”*⁹. Fundamenta su pedido en que le

⁷ A título de ejemplo, se puede mencionar la renegociación llevada a cabo por el Estado Nacional con la empresa Aeropuertos Argentina 2000 S.A:

⁸ Protección de los Consumidores y Usuarios de la República Argentina Asociación Civil

⁹ "PROCURAR c/E.N. y Otros s/Acción Declarativa de Certeza";

corresponde a esta Asociación velar por la protección de la seguridad, calidad técnica y sustentabilidad económica de los servicios públicos aeroportuarios y del servicio público de transporte aéreo. En este punto, es importante destacar que la AGN venía aprobando diversos informes sobre la citada Empresa Concesionaria donde se ponía de relieve los incumplimientos de Aeropuertos Argentina 2000 SA, principalmente en materia de inversión y pago del canon, en períodos previos a la declaración de la emergencia. Así, la situación descrita evidencia que al momento de reconocer legitimidad a una Asociación -y sobre todo dar lugar a lo peticionado- resulta fundamental evaluar rigurosamente la idoneidad y adecuada representación de quien pretenda asumir la protección de los intereses de su clase. A su vez, deberán dictarse reglamentaciones que aseguren que a través de estos mecanismos se de adecuada protección a los nuevos derechos reconocidos, de manera de evitar su uso con fines contrarios a los que le dieron origen. En tal sentido, se destaca que algunas pautas han sido dadas en un reciente fallo en donde la Corte Suprema en un “obiter dictum” señala algunos requisitos para la validez de la sentencias en los procesos colectivos.¹⁰

➤ **Participación de los usuarios en los Entes Reguladores (art. 42 CN)**

Hay autores que entienden que los usuarios deben tener presencia efectiva en la conducción de los entes reguladores, debiendo participar en los cuerpos directivos con voz y voto pero sin afectar el quorum (vg. Gordillo). Otros, por el contrario, cuestionan dicha representación y le asignan una función meramente consultiva. La normativa de participación de los usuarios en los Entes Reguladores difiere según los Organismos, y su previsión no siempre es cumplida. Así, por ejemplo, en el ORSNA¹¹ inicialmente se previó la existencia de una Comisión de Asociaciones de Usuarios integrada por un representante con voz y voto, designado por cada una de las Asociaciones de defensa del Consumidor debidamente inscriptas en el Registro. Esta Comisión, no obstante estar aprobada por resolución -Res. ORSNA N° 82/01-no fue formalmente constituida, dado que nunca el Organismo aprobó su conformación ni reglamento. El 24/10/02 -y en pleno proceso de renegociación del citado contrato- se modifica la citada resolución con fundamento en que no existe partida presupuestaria para afrontar los gastos que demande su conformación. Se determinó así que en adelante la Comisión Asesora sería integrada en forma rotativa por una asociación por vez que duraría 6 meses en cada caso, correspondiendo al ORSNA determinar cuál sería la primera, sin exigir explicitar los criterios tenidos en cuenta, y las razones por las que ciertas

¹⁰ CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN”, *Fallos*: 332:111. Entre los requisitos exigidos se enuncian: 1). Identificación precisa del grupo o colectivo afectado; 2) Verificación de la idoneidad de quien pretenda asumir su representación; 3) Verificación de la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean homogéneas al colectivo; 4) Arbitrar un procedimiento que garantice la adecuada notificación a todas aquellas personas que pudieran tener interés en el resultado del litigio; 5) Asegurar a los interesados tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer como parte o contraparte; 6) Implementar adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto.

¹¹ Organismo Regulador del Sistema Nacional Aeroportuario

Asociación no serían consideradas para integrar dicha Comisión (vg. ADECUA). El tema no fue menor, si se tiene en cuenta que por Decreto 1535/02 se había sustraído de la Comisión de Renegociación a los que estaban sometidos todos los contratos de servicios públicos luego del dictado de la Ley 25.561, el contrato celebrado con Aeropuertos Argentina 2000 S.A. y se había creado una Comisión especial en la que no había intervención de los usuarios –a diferencia de lo previsto para la renegociación de los demás contratos. Tomado conocimiento de ello, una Asociación de Usuarios efectúa una presentación judicial. A raíz de ello, se dicta un fallo de 1ra. Instancia resolviendo ordenar al PEN llevar a cabo una audiencia pública con carácter previo a la formalización del acuerdo, a través del procedimiento que el mismo ORSNA tenía previsto en su Reglamento de Consulta y Opinión. El fallo fue apelado, correspondiendo a la Sala IV en lo Contencioso Administrativo Federal expedirse. La Sala modifica parcialmente lo decidido por el Juez de 1ra. Instancia; si bien confirma el derecho de participación de los usuarios cuando se encuentren en juego sus derechos, disponiendo la suspensión del proceso de renegociación hasta tanto ello no se asegure, considera que *dicha participación puede llevarse a cabo -en ausencia de regulación específica- por cualquier procedimiento que determine el poder administrador, en tanto se garantice una oportunidad de participación efectiva y relevante*. En tal sentido, se difiere a la autoridad administrativa la elección del mecanismo más apropiado (Fallo del 10/10/02). El 24/10/02 se produce la modificación a la forma de integración de la Comisión de Usuarios y el 18/11/02 el PEN, en cumplimiento de esta medida, dicta el Decreto 2297/02 en la cual se establece que la Comisión renegociadora del citado contrato debía integrarse con un representante de las Asociaciones de usuarios reconocidas por el ORSNA, ***“que forme parte de su Consejo Asesor”***¹². En otros casos (vg. OCCOVI¹³) si bien la Comisión de usuarios forma parte de su estructura orgánica, en la práctica esta AGN no ha podido tomar contacto con la misma ni identificar documentación que evidencien sus reuniones ni plasmen sus posiciones en la temática de su incumbencia. Lo señalado pone de manifiesto que para cumplir con el precepto constitucional de participación de los usuarios se debe exigir -como mínimo- que el procedimiento de selección sea de carácter público, abierto y transparente.

➤ Acceso a la información:

El acceso a la información es una condición para cualquier participación pública significativa. La desinformación y/o la información inexacta o inoportuna, pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación ya que resultará difícil realizar observaciones, aportes o recomendaciones verdaderamente significativas. En tal sentido, el reconocimiento de un derecho al libre acceso a la información pública, no sólo se configura como un derecho de carácter colectivo, sino que actúa como una garantía para la participación. Pese a ello, en la práctica, los funcionarios son renuentes a facilitar la participación de los ciudadanos, aunque se han logrado algunos avances en este sentido. A título

¹² Lo señalado ha sido plasmado en Informes de Auditoría realizado por esta casa (vg. Resolución AGN N°138/03).

¹³ Órgano de Control de Concesiones Viales

de ejemplo, entre las situaciones en que dicha información fue negada pueden citarse el caso del representante de los usuarios en la Comisión de Renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados¹⁴ y el del OCCOVI, éste último encontrándose vigente el Decreto 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones¹⁵, dando lugar a una presentación del Defensor del Pueblo para garantizar este derecho.

Una situación más grave se presentó puntualmente con la Auditoría General de la Nación, donde uno de los organismos fiscalizado –OCCOVI- condicionó la entrega de documental al previo cumplimiento de ciertos recaudos, lo que hizo necesaria la intervención de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso¹⁶. Téngase presente que la Reforma de 1994 si bien acordó rango constitucional a la AGN y le reconoció autonomía funcional, condicionó su funcionamiento al dictado de una ley que la reglamente. Ésta a la fecha no ha sido dictada, rigiéndose actualmente por la ley que le diera origen - Ley 24.156, la que no acuerda otros instrumentos para hacer efectivos sus requerimientos. Situaciones como las descritas tornan evidente la necesidad de su reglamentación, oportunidad en donde deberá analizarse si no debieran preverse mecanismos que fortalezcan a la institución (vg. mediante la asignación de facultades sancionatorias o de coacción ante situaciones como las señaladas, acordes a la importancia de las misiones encomendadas).

De lo señalado se puede inferir que la importancia de institucionalizar estos mecanismos reside, entre otras razones, en la necesidad de introducir y establecer instancias específicas y concretas de participación ciudadana que no dependan de la voluntad del funcionario o de la autoridad estatal. De esta manera, la institucionalidad funciona como un límite a la discrecionalidad y como una garantía para la participación de la ciudadanía. Una vez institucionalizadas, deben ser objeto de un riguroso seguimiento a efectos de evitar brechas entre el “ser” y el “deber ser”.

5. El desafío pendiente: Hacia donde ir

La mejora de la administración en América Latina ha sido y sigue siendo un desafío. A lo largo de la historia distintas corrientes han intentado producir reformas sustanciales en la Administración Pública con el objetivo de satisfacer

¹⁴ Por Decreto 370/02 -reglamentario de la Ley 25.561 de Emergencia Económica- se determinó la conformación de la Comisión de Renegociación de los contratos. En representación de las asociaciones de usuarios y consumidores, y elegidos por éstos, se designó al Dr. Caplan. Dado que inicialmente le fue denegado el acceso a la documental y a las reuniones de los equipos técnicos, fue necesario la presentación de una medida cautelar que posibilitara el ejercicio de tales derechos.

¹⁵ Nuestro país no ha dictado aún una legislación nacional, manteniendo su deuda con la ciudadanía en esta materia

¹⁶ La Comisión Parlamentaria Mixta tiene a su cargo el control de las tareas de la Auditoría General de la Nación.

las necesidades colectivas y dar respuestas a las demandas sociales. En este proceso, algunos autores (Bresser Pereyra¹⁷) distinguen tres modelos, a saber:

- **Patrimonialista** (pre-capitalista): la caracteriza como “*de Estado pero no es pública, en la medida en que no se relaciona con el interés público. Es la administración que confunde el patrimonio privado del príncipe con el patrimonio público, (y que) sobrevive en los regímenes democráticos imperfectos por medio del clientelismo (...)*”.
- **Burocrática** (de inspiración weberiana): basada en un servicio civil profesional, en la dominación racional-legal y en el universalismo de procedimientos, expresado en normas rígidas de procedimiento administrativo. Este modelo, que sustituyó en el siglo XIX a la administración pública patrimonialista, representó un gran avance en el cercenamiento de la corrupción y del nepotismo imperante. Sin embargo, sostiene el autor antes citado, funcionó razonablemente bien mientras el modelo económico vigente y los procesos de modernización respondían adecuadamente a un entorno estable en el tiempo; los cambios tecnológicos, las transformaciones vertiginosas y los nuevos roles a desempeñar por el Estado, llevaron a que el modelo burocrático fallara por su rigidez y excesivo “formalismo”. Otros autores¹⁸, por el contrario, sostienen que el fracaso de esta reforma no se debió al modelo, sino que no estaban dadas las condiciones políticas, económicas y sociales para su implementación en América Latina, lo que llevó a que sólo se tomaran sus apariencias formales.
- **Gerencial** (apoyada en las denominadas “ciencias de la gestión” o “management): este modelo persigue una modernización del Estado a partir de sujetar a las organizaciones a disciplinas basadas en medidas que imitan a los mercados. Se postula así un nuevo “paradigma” de gestión pública, caracterizado principalmente por:
 - ✓ la adopción del principio de ciudadano cliente o usuario,
 - ✓ la definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados,
 - ✓ el establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas institucionales,
 - ✓ la separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también las funciones de rectoría y ejecución,
 - ✓ la formación de mercados o cuasimercados que permiten fomentar la competencia entre oferentes de servicios y programas,

¹⁷ Bresser Pereira, “*La Reforma del Estado de los años noventa. Logica y Mecanismos de Control*” Trabajo presentado en la segunda reunión del Circulo de Montevideo, Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

¹⁸ Prats Caralá, “*Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública*”. Colección de Documentos – Instituto Internacional de Gobernabilidad. www.iigov.org. En igual sentido Nuria Cunill Grau, “*¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación*”. Nueva Sociedad N°160, Marzo – abril 1999.

- ✓ la reingeniería de procesos con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos para el ciudadano,
- ✓ la devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones desde el vértice del poder hacia los niveles intermedios e inferiores,
- ✓ el establecimiento de métodos modernos de evaluación de impactos (en los beneficiarios) y del desempeño (de los "gerentes").

Sin embargo, los principios que postula el paradigma pos-burocrático y que son sostenidos por Bresser Pereyra deben analizarse con ciertos resguardos, determinando hasta qué punto le son aplicables a la Administración los axiomas del mercado, para evitar cometer errores.

En tal sentido, Cunill Grau¹⁹ efectúa algunas consideraciones sobre estos postulados; cuestiona así la visión del ciudadano como cliente, a partir de interrogarse qué hacer cuando no hay acuerdo sobre sus preferencias; cómo asegurar, en tales casos, que la discrecionalidad y el poder delegado no se traduzcan en el privilegio de un sector, y se estimule así los abusos de patronazgo y el aumento de la fragmentación de las políticas públicas. A su vez, la apelación al cliente da cuenta de un reposicionamiento del ciudadano pero sólo a nivel micro, y a costa de su exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, produciéndose un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en el nivel macro de la política pública. En materia de responsabilidad contractual y gestión por resultados, señala que no todos los servicios públicos admiten este tipo de esquema; por el contrario, algunos sólo pueden ser juzgados con base en el apego a normas de procedimientos y no de resultados y el esquema de responsabilización debe asentarse estrictamente en la jerarquía y no en la contractualización, tal el caso de los servicios de policía. En lo que se refiere a la competencia entre los proveedores de servicios, entiende que esta visión puede resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente inter conectividad en la solución de los problemas sociales, cuando ello requiere un abordaje multisectorial y/o cuando varios actores intervienen en la producción de bienes o servicios, donde la cooperación -y no la competencia- se erige en valor central. Finalmente, resulta fundamental tener presente que el rol del Estado, y de la Administración no se reduce a la prestación de servicios; una parte esencial y no delegable de sus funciones se centra en la formulación de políticas públicas y en actividades de regulación.

En sentido similar, Joan Prats Catalá sostiene que *“el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado (...) lo que parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como ‘gerencia’, ‘gestión’ o ‘management’”*²⁰.

¹⁹ Nuria Cunill Grau, Op. Cit.

²⁰ Prats Caralá, Op. Cit

Lo señalado evidencia la debilidad de un planteo que pretende trasladar, sin más, las técnicas y culturas del mercado, omitiendo considerar la naturaleza disímil de los derechos que se deben resguardar y del rol que deben desempeñar los actores, según se actúe en el ámbito público o privado²¹.

Ello ha originado el surgimiento de un nuevo modelo de Reforma Administrativa, postulado por Peter Evans²² y conocido como “Hibridismo administrativo”, que en los hechos, resulta parcialmente congruente con los postulados del modelo post-burocrático, post-gerencial o de administración deliberativa. Se trata de un modelo ecléctico que concibe el concepto de gobernabilidad sobre la base de tres premisas, a saber:

La primera y más básica considera que la efectividad de las instituciones públicas depende de un equilibrio integrado entre tres modos (a veces contradictorios) de dirigir la acción administrativa:

- ✓ **Capacidad Burocrática:** construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas.
- ✓ **Señales de Mercado:** dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitan una asignación eficiente de los recursos y proporcionan una “disciplina fiscal” para asegurar que las metas guarden su consistencia en relación con la disponibilidad de recursos.
- ✓ **Participación Democrática desde la base:** para asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procedimientos administrativos sean transparentes y responsables (constituyendo éste el punto central al que pretende abocarse el presente trabajo).

La segunda radica en la pérdida del equilibrio necesario para mantener efectivamente el hibridismo, dado que en las últimas tres décadas la reforma del Estado ha incrementado la confianza en la capacidad de respuesta a las señales del mercado, concentrándose en procurar que la administración imite al mercado y reduzca la visión hegemónica de la capacidad burocrática clásica. Esto trajo aparejado, por un lado, la disminución de la eficiencia de las instituciones públicas, y por el otro, que la Administración padezca las propias irracionalidades e ineficacias intrínsecas de aquél.

La última premisa deriva de las dos primeras. Así, con el propósito de asegurar que la actuación de las instituciones públicas reduzca la corrupción, mejore la provisión de bienes colectivos esenciales y genere un aumento del bienestar de los ciudadanos comunes, entiende el autor esencial reequilibrar nuevamente los modos de control de la actividad administrativa, lo que supone una lectura más realista de la contribución de las señales del mercado, una mejor

²¹ En este sentido, Mintzberg efectúa un pormenorizado análisis de por que no es posible manjar a los gobiernos como empresas. Henry Mintzberg, “*El capitalismo necesita del equilibrio*”, Revista Gestión V1 N°4, jul-ago 1996.

²² Peter Evans, “*El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa*”, Cap. V - “*El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa*” Colección en Clave se Sur. 1º Ed. ILSA. – Bogota, Colombia, abril de 2007.

valoración de los beneficios que genera la inversión en capacidad burocrática, **y una búsqueda de métodos innovadores de participación que posibilite a los ciudadanos exigir transparencia, control y responsabilidad en la actividad administrativa.**

A continuación, y como introducción a los mecanismos de participación que desarrollaremos después, abordaremos las estrategias que entendemos necesarias para producir una reforma estatal que opere en los tres planos señalados: *capacidad burocrática, señales del mercado y democracia participativa.*

➤ **Capacidad Burocrática**

A partir de concebir a la burocracia²³, como una forma organizativa necesaria para la consecución de fines públicos, es que intentaremos plantear las condiciones que entendemos fundamentales para la construcción de una burocracia que responda a las necesidades del nuevo siglo y posibilite su consolidación como instrumento ineludible para el desarrollo institucional.

Ello supone, necesariamente, superar el populismo político y su clientelización²⁴ y sustituirlo por una administración en la que sus funcionarios sean “directamente responsables” ante la sociedad y ante sus representantes políticos; se encuentren consustanciados con la cosa pública y la buena administración de los recursos del Estado y adopten como valores la legalidad, honestidad, transparencia y efectividad en el servicio. Todo ello no es viable si no se trabaja denodadamente también sobre la concientización de la obligación de **rendir cuentas de la gestión asumida.**

A su vez, en este contexto, la gestión de recursos humanos adquiere un papel trascendental para adecuar la cultura organizacional e impulsar el hibridismo; es así que deben buscarse las herramientas que posibiliten un mejoramiento en el desempeño de los agentes y, concomitantemente, en las instituciones. Se detalla a continuación alguna de ellas, en el entendimiento que su puesta en vigencia no sólo brindará seguridad jurídica a los funcionarios sino que actuará como motivadora de eficiencia:

Servicio civil profesionalizado a partir de una carrera administrativa con normas claras que dejen de lado el clientelismo e instauren la meritocracia y el buen desempeño profesional a través de:

- ✓ Procesos objetivos e imparciales de selección de personal, centrados en la idoneidad técnica, a través de concursos de antecedentes y oposición, previa identificación exhaustiva del perfil del cargo a cubrir.

²³ Entendida en su concepción weberiana como organización eficiente, llamada a resolver racionalmente los problemas de la sociedad y diseñada para funcionar con exactitud, para lograr los fines para los cuales fue creada.

²⁴ El origen del término clientelismo se ubica en la ‘clientela’ romana. Designaba un conjunto de relaciones de poder y dependencia política y económica que se establecía entre individuos de estatus desiguales, basado en el intercambio de favores; estas relaciones implicaban la presencia de individuos de rango elevado, patrones, propietarios de la tierra y con influencia sobre las políticas centrales que ofrecían tierra y protección a uno o varios clientes, a cambio de sumisión y obediencia.

- ✓ Procesos de evaluación integrales y sistemáticos del personal: esta herramienta constituye, además, una verdadera estrategia para involucrar a quienes no se encuentran comprometidos con la institución, se resisten a los cambios, o se sienten desmotivados. La evaluación de los recursos humanos permitiría determinar el nivel de los recursos existentes, la forma en que están desempeñando su trabajo, posibilitando elaborar planes de mejora. La comunicación a los agentes del nivel de cumplimiento y de las expectativas de la organización, influirán en su nivel futuro de esfuerzo y en el fomento de la mejora.
- ✓ Políticas de incentivos y compensaciones no centradas exclusivamente en retribuciones materiales. Resulta necesario que el personal perciba que su trabajo es valorado y reconocido no sólo por la institución, sino también por la sociedad, por contribuir a la mejora de la calidad institucional del Estado.

Políticas de conservación del capital intelectual: es fundamental identificar las motivaciones que pueden orientar las decisiones de los funcionarios a aceptar cargos en el ámbito privado. Ello permitiría conocer el grado de satisfacción y realización que le brinda la organización, sirviendo de diagnóstico para orientar los cambios necesarios. En este análisis, no puede quedar ausente evaluar en qué medida la retribución es competitiva con la del sector privado. En tal sentido Echebarría²⁵ sostiene que *“el salario constituye la contraprestación por los servicios prestados por los funcionarios, pero al mismo tiempo expresa la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de personas y grupos en la organización”*. La percepción por parte del personal de que la pérdida de agentes relevantes es un problema para la institución, y de que existe una política tendiente a revertir tal situación, construye la idea de que la capacidad intelectual es un valor.

Fortalecimiento de las instituciones: deben procurarse medios que posibiliten fortalecer las agencias administrativas y las posicionen como referentes de prestigio y solvencia técnica, de manera que sus miembros se sientan consustanciados con ella, desalentando toda diáspora del capital humano, a partir de asegurar la autonomía de la burocracia, entendida como la protección efectiva frente a la arbitrariedad y la politización. Este fortalecimiento debe ser aún mayor si se trata de organismos de fiscalización.

Inversión en Activos Intangibles: en el marco de una nueva sociedad basada en la información y el conocimiento, se plantea la necesidad de concebir nuevos comportamientos y procesos de cambio que obliguen a las instituciones a redefinir su papel y su función como agentes de servicio público. En este proceso, el papel de las Administraciones Públicas es fundamental, tanto en lo que se refiere a su adaptación a la Sociedad de la Información para mejorar su función y su eficacia, como en lo relativo a desarrollar una iniciativa estratégica que potencie su capital intelectual y mejore o incremente el valor futuro de sus activos intangibles. Para ello, resulta imprescindible, por un lado, gestionar el conocimiento -comprendido como la gestión estratégica de las capacidades

²⁵ Koldo Echebarría, *“Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”*-Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, celebrado en Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

intelectuales de una organización- y, por el otro, el capital intelectual - entendido como el conjunto de activos intangibles de una organización que, pese a no estar reflejados en los estados contables tradicionales, genera valor o tiene potencial de generarlo en el futuro- para adaptarlos al nuevo paradigma institucional, en el convencimiento que ello posibilitará construir una organización de alta calidad y solvencia técnica.

➤ **Las señales de mercado**

Como lo señaláramos anteriormente, la ruptura del equilibrio para mantener el hibridismo se debió, esencialmente, a la creencia excesiva en el fundamentalismo de mercado²⁶ y en las instituciones económicas internacionales, encargadas de crear reglas de juego y fijar políticas²⁷. Así, a partir de la convicción de que las relaciones económicas entre los individuos están reguladas por leyes objetivas, respecto de las cuales las leyes del Derecho Positivo no deberían entrar en contradicción, se creyó que los mercados eran capaces de proporcionar una asignación eficiente de los recursos. De esta manera, se constituyó al mercado en árbitro exclusivo de las decisiones administrativas. El Estado, así, cedió sus potestades intervencionistas en materia económica en beneficio de aquél, posicionándose como un mero espectador en el juego de la oferta y la demanda.

El tiempo demostraría las fallas de esta concepción producto, entre otras cosas, del fracaso de las medidas neoliberales fijadas en el Consenso de Washington cuyo objetivo fue diseñar las reformas necesarias para sacar a América Latina de la crisis de la deuda externa que padecía y recuperar el crecimiento que la región no tuvo en los años ochenta (también denominada década perdida).

Las propuestas se centraron en mantener una estricta disciplina fiscal que mantuviera controlado el déficit presupuestario; una reordenación del gasto público con vistas a su reducción; una amplia reforma tributaria; la liberalización de las tasas de interés; un tipo de cambio intermedio entre un tipo de cambio fijo y uno en libre flotación; la liberalización del comercio; la liberalización de la inversión extranjera directa; la privatización de los activos públicos; la desregulación de los flujos de entrada y salida de medios por las fronteras de un país; proporcionar derechos de propiedad al sector informal de la economía. Estas políticas económicas fueron promocionadas como las únicas que conducirían al desarrollo de las naciones y al bienestar de los pueblos.

Sin embargo, los resultados no sólo no fueron los esperados sino, como lo señala Stiglitz²⁸, la aplicación de estas medidas aumentó la vulnerabilidad de los países de la región. Así, el autor antes citado centra su crítica a la reforma en tres fallas que entiende sustanciales:

- ✓ Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países de la región antes que estos pudieran consolidar sus redes de protección,

²⁶ Entendido como la capacidad de los mercados de generar, por sí solos, eficiencia económica.

²⁷ Expresadas principalmente en el Consenso de Washington -1989.

²⁸ Joseph Stiglitz, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". Revista de la CEPAL N°80 - Agosto 2003.

- ✓ Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas, al asignar demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atender lo suficiente la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento. Las medidas terminaron eliminando puestos de trabajo, incrementando la desigualdad de los ingresos y aumentando la pobreza.
- ✓ Las reformas impulsaron la privatización, la liberación y la estabilización -que fueron concebidas como fines en sí mismos y no como medios para alcanzar objetivos más amplios- y fortalecieron el sector privado, pero dieron poca importancia al mejoramiento del sector público, a partir de la idea de restringir su papel mediante el recorte de gastos.

Es evidente que para restablecer el hibridismo perdido es necesario partir de reconocer los errores del pasado para evitar cometerlos nuevamente.

Como primera medida, debe aceptarse el rol fundamental que le toca desempeñar al Estado en materia de política económica, y su necesaria intervención en aras de lograr un equilibrio que asegure equidad e igualdad de oportunidades para los ciudadanos y una justa distribución de los recursos. A tal fin, deberá tomar las medidas necesarias para proteger a los sectores más vulnerables, fijando políticas que eviten la acumulación de riqueza en manos de unos pocos -y con ella, la concentración del poder político. Hay consenso en que no puede haber un modelo económico único para todos los países, y que le compete a cada país efectuar un análisis de lo que puede hacer para garantizar el desarrollo sostenible, función, por otra parte, que no puede delegarse en forma exclusiva a los técnicos.

Entienden los expertos que hay determinadas prácticas fundamentales para elaborar estrategias de buen desarrollo, entre las que cabe citar: la calidad institucional, el respeto de los derechos de propiedad y la ley del derecho, una economía orientada hacia el mercado, un equilibrio adecuado entre mercado y estado y una adecuada distribución de las riquezas.

Creer fundamental trabajar fuertemente para mejorar el entorno institucional, pero sin copiar sistemáticamente las instituciones de los países desarrollados ya que ello no garantiza resultados positivos, debido a las diferencias significativas en materia social, política y económica entre ambos. Consideran que deben elaborarse políticas financieras, monetarias, y de desendeudamiento prudentes. En materia fiscal, el objetivo debe centrarse en la promoción de la equidad, la estabilidad y el crecimiento sostenible, con estructuras impositivas resistentes a la corrupción. Surge necesario, además, crear instituciones para conseguir que las políticas no cíclicas sean factibles. Finalmente, se debe superar las deficiencias de los sistemas de contabilidad pública, en el entendimiento que información errónea conduce a decisiones erróneas.

Sin embargo, en este análisis no puede dejar de mencionarse las deficiencias de las instituciones internacionales y las relaciones internacionales desiguales como principal escollo para el crecimiento en los países en desarrollo. Se observa así una ausencia de mercados e instrumentos que permitan compartir riesgos de manera más eficaz entre países y la falta de voluntad política de las instituciones prestatarias multilaterales para superar estas carencias. Ello lleva a la necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional, modificando el reparto de votos en las instituciones prestatarias multilaterales de manera

que los países en desarrollo expresen su opinión en los órganos de toma de decisiones. Además, se debe generar un consenso entre países desarrollados y en desarrollo para reformar los acuerdos financieros internacionales.

Es así que resulta fundamental fortalecer las instituciones públicas para que sean capaces de imponer un mínimo de disciplina a los poderosos actores del mercado. Sólo así se evitará que sus preferencias puedan ser interpretadas como expresión del mercado, a expensas de los intereses del resto de los ciudadanos cuyas voces no pueden ser escuchadas con igual magnitud. Señala en tal sentido Peter Evans²⁹ que *“el problema no reside en que la administración pública preste o no atención a las señales de mercado. El problema en realidad es que las señales de mercado son un engañoso conjunto de indicadores.”*. Coincidimos con el autor citado al postular que *“si poner atención a las señales de mercado es definido como la construcción de estructuras institucionales que conectan la distribución de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y de los usuarios, por un lado, y la relativa escasez de diferentes tipos de recursos, por el otro, entonces sí podemos considerar que prestar atención a las señales del mercado es una excelente estrategia para mejorar el desempeño de las instituciones públicas”*.

Por último, no puede soslayarse que en este proceso de fortalecimiento de las instituciones, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, y en nuestro caso específico la Auditoría General de la Nación, cumplen un rol fundamental a partir de la identificación de las debilidades que los órganos fiscalizados presentan y de la elaboración de recomendación que posibiliten su superación, y agreguen valor a su gestión.

➤ Participación Democrática

Para una efectiva reforma del Estado es fundamenta contar con un control democrático real, puesto que éste constituye uno de los elementos administrativos que conforman el hibridismo.

Como se ha señalado, por mucho tiempo el ejercicio de la democracia estuvo limitado a la elección de sus gobernantes. A medida que se fueron profundizando los regímenes democráticos como sistemas políticos, comenzó a gestarse la idea de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que son, en definitiva, de su ingerencia, basados en el derecho y el deber de participación que no se limita al mero ejercicio del voto. Surge así lo que se conoce como **accountability social** que se refleja en una mayor participación de los ciudadanos en la formulación de políticas y planes, en la toma de decisiones y su implementación, y en la evaluación y control de todo el proceso, en contraposición a la llamada democracia delegativa, en donde la sociedad concibe al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país *a su leal saber y entender* y en el que el presidente es ubicado por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados.

Sin embargo, como señala Peter Evans, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático desde la base se encuentra firmemente

²⁹ Peter Evans, Op. Cit.

protegido por las administraciones estatales contemporáneas, situación que ha sido corroborada en lo señalado en los anteriores acápite.

6. El rol de las EFS y los mecanismos de participación

No hay duda de la importancia que reviste la participación ciudadana y su necesaria vinculación con las EFS para el logro de un control externo y social más efectivo. Ello ha sido reconocido por la XIX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS en oportunidad de aprobar los principios que deben regir la Rendición de Cuenta. En efecto, la Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de Cuentas (octubre 2009) establece como 6to. Principio:

***“Participación ciudadana activa.** La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyuvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; y llevarán a cabo las acciones necesarias para mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de rendición de cuenta, para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema”*

Ello nos enfrenta a desarrollar estrategias y espacios de interacción con la ciudadanía y a producir los cambios necesarios -desde lo institucional y gerencial- de manera de posibilitar una participación efectiva.

De manera previa, le compete a las EFS develar una serie de interrogantes que permitan dilucidar qué tipo de participación se pretende; muchos de los cuales han sido planteado por diversos autores en diferentes trabajos. Entre estos interrogantes destacamos:

- ✓ ¿Qué tipo de colaboración y participación ciudadana desea promoverse desde las EFS?
- ✓ ¿Se cuenta con mecanismos o instrumentos de participación ciudadana desarrollados? ¿Qué tan adecuados son éstos?
- ✓ ¿Qué transformaciones legales y de cultura organizacional son necesarias para propiciar la participación ciudadana en el control fiscal?
- ✓ ¿Qué tanto inciden los modelos de control fiscal y las estructuras institucionales en el desarrollo de estrategias de promoción de la participación ciudadana?
- ✓ ¿Qué resultados concretos deben mostrar las EFS en cuanto a la promoción de la participación ciudadana en el control institucional?

- ✓ ¿Qué espera la sociedad civil de un trabajo coordinado con una entidad de control?
- ✓ ¿Qué tipo o metodología se requiere para promover la participación de la ciudadanía en el control fiscal?

No obstante, resulta necesario referirnos sucintamente a ciertas cuestiones que deberán ser tenidas en cuenta por las EFS en forma previa³⁰. Éstas fueron puestas de manifiesto en el marco de XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, evidenciando la coincidencia que presenta la región en esta temática, como en otras muchas. En dicha oportunidad se establecieron los criterios y condiciones que debían orientar la participación de los ciudadanos, entre las que se destacan:

- **Relevancia:** La participación no puede darse para todos los casos y todo el tiempo, caso contrario se correría el riesgo de obstaculizar la gestión del Estado. En tal sentido, se entendió que la participación debe existir en aquellos asuntos que son relevantes, de impacto e interés especial de la ciudadanía, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno. El interrogante a develar, sin embargo, reside en si le corresponde sólo a la autoridad pública determinar cuáles son estos temas.
- **Honestidad y confianza mutua:** Ello supone que los ciudadanos deben ser conscientes de que la consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, dado que existen otros factores que deben tomarse en consideración, y que sólo pueden ser evaluados por las autoridades correspondientes (estrategias de gobierno, políticas de estado, entre otras). A su vez, el gobierno debe dar muestras de que este mecanismo no es utilizado como una mera formalidad y apariencia de legitimación de sus proyectos y decisiones, caso contrario se estaría afectando la credibilidad en la participación. Consideramos fundamental que las partes tengan en claro el rol que les toca desempeñar, en el entendimiento que le corresponde al gobierno fijar las políticas públicas en aras del bien común, competencia que no es delegable.
- **Continuidad:** La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Se deben prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. Entendemos que no hay mejor estímulo para los ciudadanos que saber que sus voces son escuchadas, sea por que se resuelve en el sentido por ellos queridos o porque se fundamenta sólidamente las razones para su apartamiento.

³⁰ Algunas han sido enunciadas al momento de analizar la problemática que enfrentan hoy los mecanismos de participación en nuestro país

- **Progresividad:** La participación es un proceso gradual que se debe dar en dos direcciones: 1) respecto del ciudadano: debe reunir las condiciones necesarias en cuanto a capacitación y cultura para participar, a su vez, debe disponer de espacios y mecanismos para que la participación tenga lugar, 2) respecto de las autoridades involucradas: deben tener disposición, preparación y cultura para promover la participación y para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan. Se evidencia así la importancia que la capacitación representa para una correcta y progresiva cultura de participación.

- **Universalidad:** Un factor crítico y de gran importancia es la manera como se hace la convocatoria y la amplitud que ésta reviste. Con frecuencia se pone énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia: *la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo*. Así, la participación queda limitada a unos pocos grupos que controlan el escenario, quitándole representatividad a las decisiones.

- **Educación Cívica:** Constituye “el factor clave” de la participación. Si la ciudadanía no está debidamente capacitada, si desconoce sus derechos y obligaciones, si son fácilmente manipulables, los peligros a que se hizo referencia anteriormente se acentúan y con ello, la posibilidad de la existencia de un verdadero control ciudadano.

7. Posibles estrategias de participación

Los gobiernos actuales prevén distintos mecanismos de participación ciudadana, entre los que cabe mencionar: el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, las asambleas de ciudadanos, los amparos colectivos, las audiencias públicas, los comités de vigilancia ciudadana, los foros deliberativos, los presupuestos participativos, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas y todas las demás formas asociativas.

No se puede soslayar que uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales se ejerce el control ciudadano es **la rendición de cuentas**, concebida como el deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes y recursos públicos asignados, así como de los resultados en el cumplimiento del mandato conferido, ante la sociedad.³¹ . De esta manera, la

³¹ Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003) - *El Desafío de la Democratización de la Justicia y del Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas*.

rendición de cuenta se constituye, de algún modo, en un puente entre las instituciones gubernamentales y el control social.

A su vez, la democracia se consolida y solidifica cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público. Si el Estado no los garantiza y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no hay un sistema real de participación activa ni instituciones que faciliten su participación en lo concerniente al manejo y control de los fondos públicos, si no existen normas y mecanismos que puedan exigir a las autoridades políticas una rendición total y clara de las cuentas públicas, la participación no será posible y se acrecentarán los peligros de corrupción, impunidad e inseguridad jurídica con vocación de permanencia.

Sin embargo, entendemos que ello debe ir acompañado de una nueva concepción del control y una adecuada capacitación tanto al ciudadano sobre cuáles son sus derechos y los mecanismos que dispone para hacerlos valer, como a los organismos fiscalizados, sobre las ventajas que el control representa para su gestión. En este nuevo contexto jurídico - político - social, es indudable el rol protagónico que les toca desempeñar a las EFS, el que redundará en un fortalecimiento de las instituciones de control horizontal y de los mecanismos de accountability social,

7.1. Las EFS y la Rendición de Cuentas

El tema de la rendición de cuentas y la gobernabilidad reviste una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión fortalecen la institucionalidad del país y la eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernabilidad y el funcionamiento del Estado, lo que genera mayores niveles de bienestar para la sociedad y menos corrupción.

La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es, a la vez, un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países. A su vez, dicha rendición responde a principios que impregnan todo el ordenamiento jurídico y a los cuales, necesariamente se encuentran sometidos los funcionarios públicos, tales como "legalidad", "transparencia" y "democracia".

Sin embargo, la ejecución de este mandato difiere mucho en la realidad, toda vez que la rendición de cuentas no ha evolucionado lo suficiente ni lo ha hecho en armonía con la evolución de la administración pública actual; existe así un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante por conocer lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido.

El aumento de la divulgación de los temas de corrupción, el descrédito creciente de la clase política y la toma de conciencia ciudadana ha hecho que la sociedad y los gobiernos dirijan su mirada hacia este mecanismo. Surge así un movimiento orientado a la actualización de este sistema y a vincularlos con el tema de la gobernabilidad y la participación ciudadana.

El concepto de la rendición de cuentas en la administración pública se encuentra fuertemente vinculado al concepto de la misión institucional que

corresponde a cada entidad pública. En efecto, la misión es el fundamento que justifica la existencia de las entidades creadas para atender la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, cada entidad tiene una misión específica que debe ser cumplida para justificar su existencia y razón de ser, valiéndose para ello de funcionarios que cumplen el rol de administradores. Estos reciben un conjunto de atribuciones, recursos y bienes que le permitan lograr su cometido. Concomitantemente, asumen la obligación de mostrar y explicar a la ciudadanía en qué medida han logrado los objetivos propuestos; es decir, asumen la responsabilidad de rendir cuenta de su gestión.

En tal sentido, la rendición de cuentas supone un proceso mediante el cual los funcionarios públicos, ofrecen a la comunidad, sea por conducto de las EFS, otras instancias gubernamentales, los organismos de participación ciudadana o mecanismos apoyados en tecnologías de la comunicación, la información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones, para su examen y valoración. La información debe ser evaluada íntegramente y debe contener aspectos no sólo de índole financiera, sino también legal, administrativo, de gestión y resultado.

La XIV Asamblea General de OLACEFS acordó una definición de “Rendición de Cuentas”, teniendo como antecedente la desarrollada por el Banco Mundial que contempla, junto con la obligación de informar, el deber de justificar los actos y sancionar su incumplimiento.

Así, la definición se elaboró como síntesis de dos ideas centrales:

- *La Rendición como proceso mediante el cual los funcionarios públicos ofrecen a la comunidad, por conducto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), la información detallada de los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones.*
- *El deber de justificar los actos y sancionar los incumplimientos, como adicional a la obligación de informar.*

Ello encuentra su razón de ser en el hecho que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de actuar eficientemente, con total apego a la Constitución, al ordenamiento jurídico en general y con criterios de sana administración -esto último muchas veces ignorado en todo el sistema de transparencia. Así, la rendición de cuentas implica e involucra el deber de responder y rendir ante autoridad superior, en primera instancia, y ante el conglomerado social, sobre los asuntos vinculados a la responsabilidad conferida, e informando periódicamente sobre el empleo de los recursos puestos a su disposición para el cumplimiento de la finalidad estatal.

Un tema central a destacar es que la rendición de cuentas *no puede ser concebida como un mero hecho formal* que se limita a la presentación de determinada documentación, para tramitar su integración y consolidación. La finalidad de la rendición de cuentas tiene que ser, necesariamente, su aprobación o desaprobación a nivel institucional, para que genere incentivos que conduzcan a optimizar o mejorar el desempeño de la entidad que rinde cuenta.

Es importante destacar que en numerosos países la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, tal el caso de la Argentina. Este enfoque origina una evidente inclinación de la administración pública a asumir la concepción de su gestión en base a la gestión presupuestaria de manera exclusiva o preferente. Así, erróneamente, se acepta que la rendición de cuentas se limite a la elaboración y presentación por parte de la entidad pública, del balance de programación y ejecución presupuestal y de los estados financieros. Sin embargo, la rendición de cuentas supone, además, la presentación de otro tipo de Informe que muestre “los resultados de la gestión”, no en términos monetarios, sino expresados con criterios e indicadores de eficacia, de eficiencia, de economía y de transparencia.

En efecto, la gestión y la rendición de cuentas comprenden dos aspectos básicos y ligados entre sí. El primero se refiere a la rendición de la ejecución presupuestaria de cada ejercicio fiscal, expresada monetariamente, y el segundo se refiere a la rendición de los objetivos y metas que la entidad se propuso alcanzar, expresada por indicadores (de eficacia, de eficiencia y de economía). De esta manera se subsumen los criterios tradicionales de rendición de cuentas financieras a la rendición de cuentas por resultados, ampliándose los requerimientos de información al ámbito de la gestión,

Téngase presente que la rendición tiene por objetivos dar respuesta a la ciudadanía sobre:

- Las políticas, implementando las decisiones adoptadas y actos ejecutados
- La gestión operativa y administrativa y las responsabilidades involucradas
- El uso de los recursos en términos financieros
- El beneficio del accionar gubernamental frente a las necesidades sociales (impacto).

En definitiva, se pretende conocer en qué medida la institución ha tenido un desempeño exitoso en su gestión.

A nadie escapa que resulta fundamental verificar la veracidad de la información que sirve de sustento a la rendición³². En otras palabras, que la rendición de cuentas que presentan las entidades públicas debe ser auditada, con el objeto de verificar:

- a) el cumplimiento de las normas y directivas sobre rendición de cuentas.
- b) si la ejecución presupuestal cumple la normativa legal aplicable al ejercicio.
- c) el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, y calificar el desempeño institucional.

³² Los Informes de la AGN dan cuenta de la falta de fiabilidad e integridad de la documental que proveen los organismos fiscalizados y las limitaciones con que cuentan para generar información autónoma. A título de ejemplo se consigna que los Entes Reguladores se valen de información provista por las Empresas a las que deben controlar (Vg. Resolución AGN N°58/2010, Resolución AGN N°54/2006, entre otras)

- d) la razonabilidad de la situación patrimonial y el resultado económico de la gestión.
- e) las responsabilidades personales de los funcionarios involucrados en los hechos observados y/o reparados -en los supuestos en que la normativa les acuerda a las EFS dichas competencias,

y proponer acciones correctivas que subsanen las deficiencias e irregularidades determinadas (hallazgos de auditoría).

Así, la Auditoría de la Rendición de Cuentas es concebida como una actividad de verificación y evaluación establecida por una EFS, como una herramienta de control gubernamental externo, enfocada hacia el cumplimiento de su obligación de informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la Administración. Su objetivo es el de calificar el desempeño de las entidades mediante el examen de su rendición de cuentas. Sus funciones están orientadas básicamente a verificar la información expuesta en la rendición, de tal manera que, de forma semejante al enfoque de la auditoría de estados financieros, el auditor exprese una opinión sobre si la rendición de cuentas está preparada, en todo lo sustancial, de acuerdo al marco normativo establecido, y calificar el desempeño de la entidad en relación al grado de cumplimiento de la Misión que le encargara el Estado.

En este punto es importante recordar que la XIV Asamblea General de la OLACEFS puso de resalto la conveniencia de que sean las EFS los organismos técnicos competentes para examinar la rendición de cuentas y emitir opinión respecto de su razonabilidad, con el objeto de garantizar el Estado de Derecho y el logro del bien común, en el entendimiento que son éstas las que se encuentran dotadas de las capacidades que permiten contribuir a:

- Resguardar el normal funcionamiento de la Administración Financiera Pública;
- Retroalimentar la gestión gubernamental a través de la evaluación de sus resultados;
- Lograr la sanción de quienes incumplan sus obligaciones, asegurando la reparación de los eventuales daños causados al interés público;
- Sustentar técnicamente el escrutinio posterior de la ciudadanía, aportando los contenidos de validación requeridos para el eficaz funcionamiento del sistema democrático

Destacó el vínculo existente entre la corrupción y la impunidad. Concluyó que la rendición de cuentas no es suficiente frente a la impunidad reinante, y propuso como moción la modificación de las normas correspondientes en pos de dotar a las EFS de la potestad de aplicar sanciones ante el incumplimiento de la presentación o insuficiencia de las rendiciones de cuentas.

Lo antes señalado pone de manifiesto el liderazgo que en este campo pueden asumir las EFS, al constituirse en uno de los principales garantes del buen funcionamiento del sistema, por sus roles de rectoría o coordinación de los sistemas de control y fiscalización de sus países, como por su capacidad de evaluar la gestión reportada en la rendición de cuentas.

➤ **La Cuenta de Inversión**

En nuestra tradición constitucional y fiscal, el instrumento más representativo de la rendición de cuentas financiera es la “Cuenta de Inversión” o “Cuenta General del Ejercicio”.

El artículo 85 de la Constitución Nacional establece en forma inequívoca que le corresponde a la AGN *“intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de la cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”*. En tal sentido, el informe de la AGN constituye el antecedente necesario de los dictámenes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en la materia y de la aprobación o rechazo de la Cuenta por el Poder Legislativo.

Es importante poner de resalto las modificaciones producidas en materia de información que debía contener la Cuenta de Inversión que evidencian el rumbo que debía tomar el control y el alcance que se debía dar a este valioso - y no siempre utilizado- instrumento de política y gestión. Así, hasta el año 1992 la información era de naturaleza netamente financiera y por ende los controles se limitaban a estos aspectos. Con la sanción de la ley 24.156, y el programa de reformas de la administración financiera que éste propicia, la Cuenta de Inversión debe contar con comentarios acerca de los resultados de la gestión. En efecto, el artículo 95 de la ley 24.156 expresa:

“...La cuenta de inversión contendría además comentarios sobre:

- a) el grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.*
- b) el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y sobre la gestión financiera del sector público nacional.*
- c) la gestión financiera del sector público nacional.”*

Se evidencia así que el Poder Administrador se encuentra hoy obligado a exponer su gestión, en términos de eficacia, eficiencia, economía y resultados, toda vez que son estos los nuevos paradigmas que deben guiar su accionar.

Ello encuentra su fundamento en que el presupuesto, además de ser un instrumento de programación económica es, fundamentalmente, un instrumento de gobierno toda vez que contiene el plan de gestión, y es también un instrumento de administración al establecer las acciones necesarias para el logro de esos objetivos. De esta manera, cada uno de los responsables de esos objetivos concretos encuentra en el presupuesto una verdadera guía de acción.

Pese a ello, la utilidad de la “Cuenta de Inversión” como rendición de cuentas y mecanismo de *accountability*, se ve acotada por varias circunstancias, muchas

de las cuales fueron planteadas por la Argentina, en la V Conferencia EUROSAI - OLACEFS 2007, desarrollada en Lisboa. En dicha ocasión se identificaron algunos requisitos instrumentales básicos para la correcta rendición de cuentas y, concomitantemente, se hizo mención a los limitantes existentes en nuestro país, algunos de los cuales persisten a la fecha, que afectan la rendición de cuentas.

Se sostuvo en esa oportunidad: *“La experiencia en la Argentina evidencia que, si bien desde el inicio de la reforma del sistema de administración financiera del Estado –1992-, se han producido mejoras importantes, especialmente en materia técnica presupuestaria y en herramientas de gestión, y que la AGN ha avanzado en distintos frentes en sus tareas de revisión, en particular respecto de la Cuenta de Inversión -en el segundo semestre del presente año se concluirá el examen de la correspondiente al ejercicio 2006-, persisten deficiencias relevantes que afectan la evaluación de las rendiciones de cuentas sobre bases confiables, así a manera de ejemplo puede señalarse:*

- *Ausencia de definiciones estratégicas explicitadas en cuerpos documentales únicos, y la consecuente inconsistencia del proceso de planificación en sus distintas instancias,*
- *Limitada claridad en la determinación de objetivos y metas, como inconsistencia entre ellos,*
- *Necesidad de mejora de los indicadores actuales de gestión,*
- *Debilidades en los sistemas de control interno implementados,*
- *Sistema de información con limitaciones en cuanto a integridad y oportunidad de la información. Adicionalmente, se encuentran pendientes procesos de integración entre sistemas,*
- *Ausencia de sistemas de contabilidad de costos.”*

Se concluyó así que: *“En el estado actual, hablar de eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública resulta dificultoso, los juicios que pueden emitirse, con las limitaciones enunciadas, se centran en la eficacia, con prescindencia de la evaluación de eficiencia y de economía debido a la ausencia de información disponible que la sustente. Una mención especial es necesaria en cuanto al proceso de rendición de la “recaudación”. Siguiendo con el caso argentino, semejante a otros, se ha advertido un foco importante de la gestión gubernativa en cuanto al proceso administrativo vinculado al gasto y su registración (presupuestaria y patrimonial), pero en aquella materia la atención principal se ha planteado en la administración tributaria, no así en la rendición integral de sus resultados. Su registración se realiza por lo efectivamente percibido en cuentas bancarias, existiendo en consecuencia transacciones con efecto patrimonial que no poseen exposición en la rendición de cuentas, como así tampoco los gastos fiscales producto de tratamientos tributarios especiales, exenciones y regímenes de promoción (7.8% de la recaudación de impuestos nacionales y de los recursos de la seguridad social).*

En consecuencia, es necesario visualizar a la rendición de cuentas como una instancia de la gestión gubernamental en su conjunto, o como hemos referido un hito del proceso de planificación individualizado como el de revisión o

control. Como tal, la interpretación y evaluación de la rendición se hallan condicionadas por los modelos y herramientas de gestión utilizados y la calidad de su implementación.”

En este aspecto, es importante destacar que la AGN, a través de sus informes de auditoría a los distintos organismos fiscalizados ha señalado las deficiencias a las que se aluden en el citado documento sin obtener grandes resultados, lo que evidencia la poca receptividad que tienen sus observaciones y recomendaciones en los organismos auditados y en el Poder Legislativo, lo que torna prácticamente nula las posibilidades de correcciones como de sanciones (no olvidemos que este último constituye una de las dimensiones del concepto de rendición de cuentas adoptado en el marco de la OLACEFS).

Ello nos lleva a reflexionar sobre la imperiosa necesidad de producir algunas modificaciones al momento del dictado de la ley que reglamente las funciones de la AGN³³, que refuercen sus capacidades legales e institucionales (vg. obligatoriedad de sus recomendaciones, posibilidad de utilización de la fuerza pública en casos de negativa de informar o brindar documentación, incidencia de sus informes al momento de la asignación presupuestaria de los organismos fiscalizados, entre otros).

A su vez, y hasta tanto la ley sea dictada, resulta necesario pensar mecanismos de participación ciudadana que coadyuven a comprometer a los auditados a realizar los cambios necesarios en su gestión. Ello debe ir unido a una adecuada interrelación y coordinación entre las distintas agencias de control horizontal, y de éstas con los otros Poderes del Estado -Poder Legislativo y Poder Judicial- en el convencimiento que: **“El control es responsabilidad de TODOS”**

Una experiencia interesante a tomar como modelo es la desarrollada en Colombia en lo vinculado con el seguimiento de los Informes de Auditoría.

En dicha EFS existen dos etapas de seguimiento. La primera se desarrolla con posterioridad a la aprobación del informe de auditoría, en la cual, la entidad presenta a la Contraloría un plan de mejoramiento donde formula acciones correctivas y preventivas que permitan subsanar las causas que generaron las deficiencias detectadas; se fijan responsables, plazos y metas a conseguir. Este plan de mejoramiento es revisado, en algunos casos por el equipo auditor que practicó la auditoría o en otros casos se cuenta con un equipo interdisciplinario específico dedicado a esta labor. Con base en la evaluación realizada sobre la pertinencia de las acciones y la razonabilidad de los plazos, se da aprobación al plan o se realizan comentarios para que la entidad realice los ajustes del caso y posteriormente, presente nuevamente el plan de mejoramiento. El plan es aprobado por el Gerente Departamental o Contralor Delegado Sectorial.

La segunda etapa del seguimiento, se realiza en una auditoría posterior, en la que se verifique el avance y cumplimiento del plan de mejoramiento; de considerarlo pertinente, se pueden incluir otros objetivos. Para determinar el avance y cumplimiento, se hace uso de una matriz, en donde se determina el

³³ Reacuérdesse que la Reforma Constitucional, si bien otorgó rango constitucional a la AGN delegó en el Congreso el dictado de una ley que reglamentara su funcionamiento. A 17 años de su reforma la citada Ley no ha sido aún dictada.

número de unidades logradas para cada meta propuesta. No obstante, para establecer el avance y cumplimiento total del plan de mejoramiento, el procedimiento define el peso a las acciones, con base en el plazo otorgado (vg. una acción por la que corresponde emitir una circular y al que se fijó un plazo de una semana, tendrá un menor peso en el total, frente a una acción como la de revisar 100 contratos, cuyo plazo fijado sea mayor).

El incumplimiento superior al 20% del plan de mejoramiento, conlleva al inicio de un proceso administrativo sancionatorio que se adelanta en la Contraloría General de la República, contra el representante legal de la entidad fiscalizada y los responsables de las acciones incumplidas. Las acciones que no han sido cumplidas se reiteran en el nuevo plan de mejoramiento que se suscriba como resultado de la auditoría. Es importante destacar que, además, se debe establecer la efectividad de las acciones cumplidas por la entidad auditada, de modo que si las acciones no fueron efectivas, se debe volver a plantear las acciones, junto con los nuevos hallazgos que se determinen en la respectiva auditoría, reiniciándose así el proceso.

Si bien lo descrito no cuenta con participación social, nada obsta su inclusión en las distintas etapas del proceso, y de esta manera lograr un mayor compromiso de la entidad fiscalizada. En efecto, es factible prever participación ciudadana, fundamentalmente de algunas ONG especializadas en la temática objeto de auditoría, al momento de analizar el plan o estrategia para superar las deficiencias detectadas. A su vez, incluir ciudadanos al momento de realizar las auditorías de seguimiento³⁴ y, de corresponder, para fiscalizar la existencia de un proceso sancionatorio. Respecto de esto último, es importante destacar que también deben aplicarse sanciones al organismo. Un caso paradigmático es el de la Contraloría de Costa Rica, quien debe efectuar una valoración del proyecto de presupuesto elevando un Informe al Congreso; en esta valoración debe tener en cuenta el grado de cumplimiento de las organizaciones y entidades con los objetivos y metas propuestas y con el resultado de su gestión (inclusive, respecto de algunos entes -vg. Municipio, entes autónomos y empresas públicas- es la propia Contraloría la que le aprueba el presupuesto, sin necesidad de que intervenga el Congreso, presupuesto que está condicionado a los resultados de la gestión desarrollada).

Nuestra experiencia, por el contrario, evidencia que pese a las duras observaciones que se ha efectuado a algunos organismos (vg. OCCOVI), el Congreso lejos de mermar su presupuesto, se lo ha aumentado y asignado nuevas funciones. Ello demuestra la necesidad de un mayor control social, el cual no debe limitarse a los aspectos legales y financieros sino que debe comprender, además, lo vinculado con la gestión y sus resultados.

A su vez, es necesario fortalecer las auditorías de la Cuenta de Inversión, exigir a los organismos que subsanen las deficiencias o debilidades planteadas por la Argentina, en la V Conferencia EUROSAI - OLACEFS 2007 que hoy subsistan, que limitan un adecuado análisis de la Cuenta. Para ello resulta fundamental

³⁴ Un caso de intervención ciudadana en el desarrollo de una auditoría efectuada por esta AGN fue el vinculado a la inserción de personas con capacidades diferentes en el servicio público ferroviario (Resoluciones AGN N° 14/2004, N°104/2004 y N°23/2008).

fijar estándares normativos de presentación de la información, sobre la base del concepto de “amigabilidad” que aporten un lenguaje común de manera de posibilitar su interpretación por los destinatarios últimos de dicha rendición: los ciudadanos.

Concomitantemente, se debe dar mayor participación en el proceso de análisis de la Cuenta y prever mecanismos abiertos de comunicación de sus resultados, con presencia de los funcionarios responsables -tanto de la AGN como de los organismos fiscalizados- de manera de posibilitar el intercambio de opinión y las aclaraciones que los ciudadanos se merecen. Ello a partir de concebir a la rendición de cuentas no solo como el derecho a recibir información sino también el derecho a recibir una explicación (que se traduce en el deber, por parte de los funcionarios de justificar el ejercicio de poder.). En definitiva, se debe rendir cuentas dando información y dando razones.

7.2. La necesidad de una nueva concepción del control

El control es una característica esencial de la democracia, como régimen político, que permite diferenciarlo de los regímenes autoritarios o dictatoriales, constituyéndose así en principio fundamental del Estado de Derecho. Ello es así toda vez que los pueblos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los negocios y dineros públicos, valiéndose de los organismos institucionales creados para tal fin. Estos organismos, a su vez, están obligados a ofrecer un servicio de excelencia, dado que su actividad es concebida como un servicio indispensable a la Democracia y que guarda vinculación directa con la calidad de vida de los ciudadanos que componen esa sociedad.

A su vez, el control constituye una herramienta imprescindible para el gestor en la medida que permite detectar los desvíos existentes y proporciona información oportuna para tomar las decisiones que permitan reorientar la organización a la consecución de sus objetivos, de manera eficiente, económica y eficaz. Téngase presente que toda organización, de una u otra manera, persigue:

- ✓ **Efectividad** (cumplir adecuadamente con el mandato asignado y las funciones encomendadas)
- ✓ **Equilibrio financiero** (hacer un buen uso de los recursos a través de gastar en forma eficiente)
- ✓ **Prestigio, reputación** (contar con buena imagen en la ciudadanía)

Tales circunstancias deberían servir para concebir a las EFS como un aliado imprescindible de los organismos fiscalizados. Sin embargo, en la práctica, estos entes siguen percibiendo al control como un **peligro, una amenaza a su gestión** y no como un mecanismo que contribuye al logro de sus objetivos. En este contexto, uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las EFS es la búsqueda de estrategias que coadyuven a un cambio de mirada sobre el control y a asignarle la importancia que éste representa para la organización. Sólo así se posibilitará un trabajo conjunto y continuo de mejora y fortalecimiento de las instituciones auditadas que conduzca a un comportamiento más cercano al “esperable”, en el convencimiento -como

enseña Gordillo³⁵- que *"Es el quantum de la distancia entre la norma y la realidad lo que diferencia las sociedades más desarrolladas de las menos desarrolladas..."*.

³⁵ Gordillo Agustín, *"La Administración paralela"*, Ed. Civitas, 1982