

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL EN LA ARGENTINA: LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL EXTERNO.

Tema: La efectividad en la Administración Pública.

IX Congreso internacional de Administración y XVI Congreso de Administración del MERCOSUR

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 al 11 de Septiembre de 2009

DR. (L. A.) NÉSTOR OMAR FLEITAS

Indice

- Introducción
- La organización política y los sistemas de control público
- La reforma gerencial en América Latina
- Nuevas formas de control
- Experiencias internacionales de sistemas de control externo.
- La reforma del modelo de control en la Argentina
- Conclusiones.
- Bibliografía

Introducción

El Objeto del trabajo es examinar el sistema de control público en la Argentina en relación a los vigentes en otras experiencias en el ámbito internacional.

Para ello, utilizaremos el análisis comparativo entre distintos modelos vigentes en los países desarrollados y el diseño institucional adoptado en nuestro país.

En este sentido, podemos afirmar, siguiendo a Sartori¹ que, además este análisis, cumplirá una función de control en sí mismo. Esto es, exponemos una comparación de distintos sistemas de control (algunos de los cuales Argentina ha adoptado como referenciales) y a la vez esta comparación nos permitirá detectar las falencias estructurales existentes en el diseño institucional del sistema de control en nuestro país.

En el ensayo enfocamos nuestra atención en el sistema de control del sector público debido a que el enfoque gerencial implementado en la década pasada ha sostenido la criticidad de la evaluación pública en su función de medir los resultados de la gestión estatal.

El texto está ordenado en cinco partes:

¹ Giovanni Sartori precisa que se efectúan comparaciones por distintas razones: "Para `situar', para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón, para explicar mejor [...] pero la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control" (Sartori, 1991. p: 31, 32)

En la primera de ellas, observamos la contradicción inherente a los sistemas democráticos vinculados a la tensión entre las demandas de efectividad en la ejecución de políticas públicas y la de control del poder. Asimismo, desarrollamos una exploración respecto de los modos de organización del estado en los regímenes democráticos.

En el segundo capítulo, realizamos un repaso de los principales postulados de la Nueva Gestión Pública, bajo cuya inspiración se implantó la reforma del estado en nuestro país.

En la tercera parte, desplegaremos el inventario de los distintos tipos de control existentes vinculado con las diferentes formas de la responsabilización.

En el cuarto capítulo, describiremos las distintas formas que adoptan las entidades superiores de fiscalización observables en los países centrales que han ejercido influencia en el diseño institucional del control de la Argentina.

En la quinta parte, analizaremos la transformación del sistema de control en nuestro país, puntualizando las dificultades que se han originado en la implementación de la forma organizacional diseñada tomando como base el modelo vigente en Canadá y la necesidad de perfeccionar los instrumentos jurídicos y administrativos para incrementar su eficacia. Asimismo, resaltamos el impacto de las variables socio-culturales que han impedido la concreción de los objetivos enunciados al momento de la reforma.

Por último, formulamos algunas conclusiones respecto de los temas abordados y las comparaciones realizadas.

1. La Organización Política y los Sistemas de control público

La organización estatal está sujeta a distintas tensiones intrínsecas que no admiten soluciones definitivas y estables.

Entre ellas, podemos identificar la que existe entre los ciudadanos que demandan la provisión de ciertos bienes y servicios públicos (y en consecuencia requiere mayor autoridad para la toma de decisiones) y la preocupación con relación al peligro de dotar a los individuos de demasiado poder (por lo que necesariamente debe ser controlado).

La búsqueda simultánea de efectividad decisoria y control es básicamente contradictoria, por lo que el diseño institucional de las democracias contemporáneas es la vía utilizada para morigerarla en la necesidad de equilibrar discrecionalidad decisoria y protección de los individuos. (O'Donnell, 2001)

La existencia de controles institucionales se asienta en la desconfianza del poder y en este sentido, se trata de dividir y/o balancear la capacidad decisoria en el marco de la república con el objetivo que la división y el balance pueden producir controles mutuos entre los poderes.

O'Donnell (2001:6) señaló en forma taxativa que,

“La historia y la política comparativa nos enseñan que, aún con las barreras que el liberalismo ha erigido en épocas modernas, no existe garantía última contra el abuso del poder político.”

La idea básica de la democracia es que el poder político se asienta en los ciudadanos. Estos son titulares de derechos, entre los que se encuentra el derecho de participar en los procesos políticos, y un conjunto de derechos civiles como los de libre expresión, asociación, acceso a la información, y circulación. La vigencia de estos derechos es sustancial para la construcción del poder político democrático y el ejercicio del gobierno.

Al respecto, Nuria Cunill Grau (2004:53), afirma que “La calidad del sistema político no es una variable independiente de la calidad de la administración pública. Por el contrario, hay una estrecha relación entre ambas”.

Por esta razón, y a los efectos de arrojar luz sobre el planteo del trabajo, hemos adoptado un análisis comparativo de modelos porque, tal como lo expresa Parrado Diez (2002) “...Los modelos ayudan a buscar los por qué de las cosas y permite extraer generalizaciones, al estilo de leyes universales, para comparar por ejemplo, entre historias nacionales o entre sistemas administrativos...”.

Por otro lado, el autor continúa diciendo que la utilización del análisis comparativo de modelos cuenta con una serie de ventajas, como por ejemplo:

- Se interpretan mejor los hechos.
- Simplifican la realidad sin llegar a mutilarla.
- Puede despertar la inquietud de formular nuevas preguntas que de la simple acumulación de datos no surgirían.
- Facilitan la comparación sistemática a través del tiempo del espacio, de los programas públicos y de los niveles de gobierno.

Una vez definido el método de comparación que utilizaremos, surge inmediatamente la pregunta sobre ¿qué modelos compararemos?, ya que existen varias alternativas, con diferente nivel de similitud con el marco latinoamericano en general y el argentino en particular.

En este sentido, y con el objeto de contextualizar la vigencia de distintos modelos de control público, rescatamos la visión de Ackerman (2004:88)² respecto de los modelos de organización del poder en los estados democráticos. Con una metodología “neo-weberiana” analiza las diferentes formas de democracias establecidas en los países occidentales y destaca la existencia de dos “tipos ideales” que expresan distintas orientaciones para la autoridad del estado y que, a pesar de la advertencia acerca de que ningún país logra expresar estos modelos con absoluta certeza, se valora su utilidad con vistas a entender las estructuras características del estado en América Latina.

Estos tipos ideales son:

² El trabajo de Bruce Ackerman, “Modelos Estatales, Régimen Político e Ideas de Nación: ¿Hacia una síntesis Latinoamericana?” es un comentario sobre el artículo de Guillermo O’Donnell, “Notas sobre la Democracia en América Latina”, documento base del capítulo “El Debate Conceptual sobre la Democracia” incluido en el “Informe sobre la Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” preparado por encargo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- a) **Modelo Europeo continental:** Alemania y Francia son los dos países que sustentan este tipo. Si bien la organización del estado en España y Portugal tienen sus propias raíces históricas, han sido fuertemente influenciadas por los dos primeros en los últimos siglos. En este esquema se destaca la existencia de una fuerte burocracia centralizada que antecede a cualquier compromiso con la democracia.
- b) **Modelo Anglosajón:** Estados Unidos es el ejemplo más acabado de este tipo, al calor de las transformaciones desarrolladas en el estado en Gran Bretaña como fruto de las influencias europeas. Los anglosajones dependían de una fuerte elite social como base de su sistema político y no de una fuerte burocracia, lo que genera un espíritu no burocrático o antiburocrático.

Respecto de la burocracia, los europeos asientan en el entrenamiento intensivo de una elite burocrática para asegurar la legalidad, la imparcialidad y la justicia. No existe una “Escuela Nacional de Administración” norteamericana similar a la que posee el estado francés.

Por otro lado, se destaca que hasta no hace mucho el Gobierno Federal norteamericano carecía de un cuerpo de funcionarios de elite que pudieran pasar de una agencia a otra en su ascenso jerárquico. Cada nuevo presidente elegido cuenta con la posibilidad de renovar toda la planta de funcionarios de manera que efectúa una cantidad de nombramientos impensable en el modelo europeo.

Este último se basa en un cuerpo de funcionarios vitalicios que da idea de continuidad legal y administrativa estatal, conformando una estructura permanente al margen de los cambios políticos. Favorece la centralización, y en este sentido, retribuye la capacidad de los funcionarios fuertemente entrenados para captar la raíz de los problemas y proponer soluciones razonables.

En cambio, el modelo anglosajón pretende controlar su forma politizada de administración pública mediante un sistema judicial dispuesto a intervenir resueltamente para restringir conductas que vayan más allá de los mandatos de la ley. Esto se debe a que las burocracias politizadas, suelen tender más a descentralizar el poder y permitir a los funcionarios electos democráticamente para que asignen a los propios representantes regionales y locales la discrecionalidad suficiente para dirigir sus respectivos estados.

En este sentido, se afirma que la descentralización desafía la mentalidad europea con la perspectiva de una falta de organización que se parece al caos, pero más democrática a los ojos de los sajones.

Respecto de la integración del sistema judicial, el modelo europeo prevé el reclutamiento de los jueces de la misma forma que al resto de los miembros de la administración pública. Las promociones están vinculadas al escrutinio por parte de sus superiores judiciales, que antes ascendieron en base a criterios meritocráticos.

En los Estados Unidos, los jueces federales llegan al estrado después de una carrera exitosa como profesionales del derecho y su incorporación a la

administración de justicia está relacionada con sus vínculos políticos, y en la búsqueda de distinción profesional y social.

Estas diferencias en cuanto a los nombramientos y la concepción de uno mismo implican que la burocracia y los jueces juegan papeles diferentes en el imperio democrático de la ley.

En el modelo anglosajón, las cortes se encuentran en el núcleo institucional del estado. El método de reclutamiento promueve la falta de lazos de compromiso con el carácter burocrático de funcionamiento de la administración por lo que se realizan revisiones de las decisiones de los funcionarios con una intensidad y frecuencia muchas veces inexistente en Europa.

Por el contrario, la burocracia de elite es el núcleo institucional del imperio de la ley en el modelo europeo, y en ese sentido, los jueces comparten con el resto de la burocracia los mismos patrones de reclutamiento y promoción por lo que se desarrollan solidaridades vinculadas a este hecho.

Por otro lado, resulta pertinente rescatar el señalamiento vinculado a los disímiles sistemas de gobierno adoptados: el presidencialismo al estilo norteamericano y el parlamentarismo al estilo europeo.

En este sentido, se enfoca la mirada referida a los impactos del presidencialismo sobre la burocracia. Sobre la base de la distinción que realiza O'Donnell entre Régimen y Estado³, Ackerman afirma que en lo concerniente al régimen político adoptado, los latinoamericanos eligieron los sistemas presidencialistas al estilo norteamericano, pero, en lo que respecta a la administración pública, siguieron el modelo europeo de organización de sus burocracias y tribunales.

Desde esta perspectiva, esta mixtura es particularmente negativa. En el sistema parlamentario europeo, los burócratas de alto nivel se enfrentan a una única autoridad política (el gabinete) y es más, saben que el gabinete cambiará muchas veces en el curso de su carrera profesional. El progreso en la carrera administrativa está vinculado con la posibilidad de ser un profesional políticamente neutro, capaz de implementar una extensa variedad de objetivos políticos.

La separación del poder al estilo norteamericano entre el Presidente y el Congreso crea incentivos burocráticos totalmente distintos. No tienen la posibilidad de mantenerse imparciales habida cuenta del campo de fuerzas políticas donde se desarrollan, en el que compiten las autoridades presidenciales y del congreso y en el cual resulta muy difícil evadir una elección política.

Como corolario, se concluye que el parlamentarismo alimenta el profesionalismo y el presidencialismo, la politización.

3 O'DONNELL, Guillermo. "Notas sobre el estado de la Democracia en América Latina". Define al Régimen Democrático como aquél en el cual "el acceso a las principales posiciones gubernamentales se determina mediante elecciones limpias" y mientras que respecto del concepto de Estado resalta su conformación que incluye tres dimensiones: un conjunto de burocracias, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes en su territorio.

No obstante, cabe señalar que Canadá posee un régimen parlamentario a diferencia de Estados Unidos, pero más allá de este hecho conserva similitudes con la descripción realizada con relación al modelo anglosajón. Asimismo, el presidencialismo norteamericano se distingue al presidencialismo vigente en América Latina y el funcionamiento de ambos sistemas institucionales no son asemejables salvo la referencia que ha sido aquel para el diseño de nuestros regímenes políticos.

Este problema de la politización tiene en el modelo anglosajón recursos especiales para enfrentarlo y están vinculados al carácter generalista de los jueces norteamericanos distinto del burocrático de los europeos. Están culturalmente predispuestos para intervenir agresivamente en el caso de que los funcionarios se excedan de su mandato legal.

Esta última característica no es contemplada en la organización jurídica de nuestro país, por lo que la reforma del estado que en muchos casos ha significado un incremento en la discrecionalidad decisoria de los funcionarios del poder ejecutivo y transformado el enfoque del control ha derivado en un híbrido, puesto que se ha importado el modelo anglosajón en forma parcial dejando algunos espacios en el ordenamiento legal que suscita dificultades que describiremos más adelante.

El cuadro 1 resume las perspectivas de los modelos de organización política en base al trabajo sobre Modelos Estatales, Régimen Político e Ideas de Nación realizado por Bruce Ackerman.

Cuadro 1

LUGAR DIMENSIÓN	EUROPA	ESTADOS UNIDOS	LATINOAMERICA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Elite Profesional Vitalicia	Nombramientos Políticos que atraviesan la Burocracia	Nombramientos por carrera, pero no altamente profesionalizados
PODER JUDICIAL	Selección meritocrática y promoción burocrática	Nombramientos políticos de los miembros de la elite de los tribunales.	Reclutamiento y promoción burocráticos, pero salarios y moral bajos.
SISTEMA DE GOBIERNO	Parlamentario	Presidencialista	Presidencialista

2. Reforma Gerencial en América Latina

La crisis hiperinflacionaria de fines de la década del 80 y principios de los 90, reavivó la discusión acerca de los modos de organización política, económica y social en nuestro país.

Se plantearon nuevas concepciones sobre la relación entre el estado, los mercados y la sociedad civil, y las crisis fiscales recurrentes suscitaron una fuerte debate acerca de la capacidad del estado, y en este sentido, la reducción del déficit se convirtió en un eje central para la puesta en marcha de los programas de reforma, con una fuerte incidencia de los organismos internacionales de crédito en la concepción y financiamiento de las estrategias y políticas.

Se replicó en nuestro país una ola mundial que privilegió una batería de instrumentos entre los que se encontraban la privatización de empresas públicas, la tercerización en la ejecución de actividades y en la prestación de servicios, la desregulación y la descentralización mediante transferencias a las provincias y municipios de responsabilidades directas del gobierno federal.

La Reforma del Estado en América Latina, caracterizado como “pre-burocrático”, patrimonialista y clientelista (Martínez Nogueira, 2004:5), compartió orientaciones, diseños e instrumentos sustentadas en concepciones incluidas en lo que se llamó la “nueva gerencia pública” (NGP ó NPM, new public management) con otras regiones del mundo, e involucraron, entre otras, la administración francesa, alemana o el modelo de Westminster de algunos países anglosajones (Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia).

Esta reforma enfatizaba la necesidad de dar solución a algunos problemas básicos que aquejan a aparatos estatales contruidos sobre el patrón weberiano, y en este sentido, las transformaciones en el campo de las tecnologías, las condiciones de incertidumbre motivados por la velocidad y la dimensión de los cambios, la complejización de la actividad estatal por la creciente especificidad de las prestaciones pusieron de manifiesto sus limitaciones, la necesidad de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) consiste en un conjunto de planteos destinados a conciliar los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento del gobierno a través de la incorporación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público y de los principios administrativos de la nueva economía institucional, tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos (Ormond y Löffler, 1999:3).

Sin el ánimo de concretar una descripción exhaustiva de las proposiciones que se ampararon bajo esta denominación, y tomando nota de la advertencia de Peters (2002:1) en el sentido de que “La NGP puede significar tantas cosas como personas interpreten y utilicen el concepto”, podemos resumir con Ospina Bozzi (2001:2) los principales postulados respecto del nuevo tipo de gestión deseado por esta corriente:

- un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o en el proceso para conseguirlos (y por tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión);
- una mayor atención al punto de vista de los clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios).
- necesidad de clarificar y definir las expectativas en relación con el desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que sus gerentes administran;
- necesidad de dar más flexibilidad y autonomía al gerente público, pero también pedir más responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización;

- reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando ésta por mecanismos tales como la privatización y los contratos con otros proveedores;
- tratamiento de las agencias públicas como depositarias de “contratos” o “acuerdos” con los ministerios u otras jurisdicciones bajo cuya jurisdicción funcionan.

Los sistemas de evaluación de la gestión pública son, entonces, componentes críticos de la reforma del sector público. Tanto es así, que el propio Consejo Científico del CLAD (1988) identifica como una de las características y objetivos de la reforma gerencial su orientación hacia el control de los resultados.

3. Nuevas Formas de Control

La reforma gerencial implica no sólo la introducción de tecnologías administrativas destinadas a mejorar la capacidad de gestión del Estado, sino también un instrumento para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Este concepto es resumido por Przeworski ⁴ cuando plantea que el desafío consiste en la búsqueda de

“(...) un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del estado y el incremento del control sobre el estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno”.

Los tipos de control básicos, señalados por el CLAD (2000), son cinco y están vinculados a sendos tipos de responsabilización ⁵. A saber:

- a) **Los controles parlamentarios.** Es esencialmente un control de tipo político a cargo del Congreso. Los instrumentos más usuales son: la evaluación de las nominaciones del Ejecutivo para cargos públicos, el control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo, la existencia y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, y las audiencias públicas.
- b) **Los controles clásicos.** Consisten en la verificación de procedimientos, llevados a cabo por administradores y estructuras de control externo e interno. Los mecanismos internos comprenden la fiscalización del comportamiento jurídico y financiero de los funcionarios al interior de la administración y los externos, refieren a la acción de los tribunales de cuentas o auditorías externas (entidades de fiscalización superior), las auditorías independientes, y el Poder Judicial.

⁴ Cita incluida en CLAD. 2000. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Introducción a cargo del Consejo Científico del CLAD.

⁵ La responsabilización es entendida como una traducción del término accountability y se vincula a la rendición de cuentas respecto de las políticas y sus resultados a la sociedad. No obstante, más adelante haremos referencia a esta cuestión.

- c) **El control por medio de la introducción de la lógica de los resultados de la gestión.** Está relacionado con la utilización de indicadores de desempeño que faciliten la identificación de los resultados e impactos obtenidos. Está vinculado con el concepto de aprendizaje organizacional entendido como el proceso de mejora continua en la ejecución de las políticas públicas mediante el desarrollo de instrumentos tendientes a aplicar las formas más económicas y eficientes en el desempeño de la función estatal.
- d) **Los controles por la competencia administrada.** El propósito es brindar eficiencia y efectividad al sistema mediante la introducción de mecanismos asociados a la competencia, en los cuales las diversas agencias “rivalizan” por ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Adopta tres modalidades: a) entre órganos gubernamentales (descentralización de funciones); b) privatización por régimen de concesión de los servicios públicos (las empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores); y c) delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales (organismos del Tercer Sector o de la comunidad).
- e) **El control social.** Consiste en el desarrollo de mecanismos de participación popular para la evaluación y el control de los servicios públicos, o en el involucramiento directo de los ciudadanos en la gestión, como forma de incrementar la eficiencia a través de la optimización de la relación entre los ciudadanos y el estado. Algunos ejemplos son: a) participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos; b) gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales; c) utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.); d) actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; y e) participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental.

Es vital que, como afirma Lerner (2005),

“El diseño y la acción de los organismos estatales deberán ser redefinidos en sintonía con estas nuevas modalidades, y repensados en función de su contribución al fortalecimiento de los mecanismos de democratización en nuestro continente. “

Las transformaciones operadas en el marco de la reforma estatal en nuestro país son consistentes con las etapas en la evolución de los sistemas de control desde el punto de vista de su alcance, realizadas por el CLAD (2000:19), que sostiene:

“Desde una perspectiva histórica, los controles parlamentarios y procedimentales se utilizaron, en un primera instancia, como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Luego, con la crisis del estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon mecanismos para fiscalizar su elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y

finalmente, se han incrementado los mecanismos destinados a favorecer la participación de los ciudadanos.”

4. Experiencias internacionales de Sistemas de Control Público

Los sistemas de control público están directamente relacionados con las formas institucionales que adopta cada país. En este sentido, las entidades de fiscalización superior se pueden resumir en tres modelos básicos.⁶

- a) **El modelo francés de la corte de cuentas (cour de comptes)**, organismo colegiado creado por Napoleón por ley de 1807, que al igual que el consejo de estado, integra la administración pública, aunque con reconocida independencia.
- b) **Los casos italiano y español (corte di conti y tribunal de cuentas respectivamente)** constituyen ejemplos de un modelo de instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia del poder administrador y del poder legislativo y que constitucionalmente tienen funciones jurisdiccionales. En América Latina este modelo fue adoptado por Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala.

Estas entidades tienen como característica común un diseño orientado fundamentalmente a verificar el cumplimiento de las normas, a través de un control formal - legal y uno de regularidad (financiero – contable). Se intenta asegurar que los fondos se apliquen a los fines previstos y el mismo no contempla la comprobación del cumplimiento de las metas y los resultados obtenidos, ni a verificar la eficiencia en la ejecución de las políticas.⁷

Algunos de ellos, también poseen facultades de control ex - ante o control previo, tendiente a examinar la legitimidad del acto y sus antecedentes en forma previa a su ejecución, y que tiene por objeto autorizarlo o aprobarlo, o en su defecto, suspender sus efectos, y en su caso, promover las acciones administrativas o judiciales.

Este sistema es congruente con el modelo de estado organizado de acuerdo a los postulados de Weber, en el que se consideraba plausible la búsqueda de la eficiencia mediante la programación de la actividad estatal reduciendo los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios con el objeto de garantizar comportamientos alejados de la arbitrariedad, la corrupción y la irracionalidad de los agentes de la burocracia.

⁶ Tipología extractada del trabajo de LERNER, Emilia y GROISMAN, Enrique. 2000. Responsabilización por medio de los controles clásicos en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. CLAD – BID – EUDEBA.

⁷ Según el objetivo, se pueden distinguir: a) **Auditorías de Legalidad**: se verifica si los funcionarios han cumplido con las leyes y reglamentos que corresponden a su actividad y en particular las que se refieren al manejo de los fondos públicos, b) **Auditorías financieras**, se analiza si el sistema de administración responde a adecuadas prácticas de control interno, y si los informes financieros y los estados contables han sido confeccionados con arreglo a los principios de contabilidad generalmente aceptados y representan la realidad económico financiera del auditado; c) **Auditorías de gestión**: tienden a determinar si el organismo auditado utiliza los recursos financieros de manera económica, eficiente y eficaz, y cuantifica los desvíos en que pudiera haber incurrido y d) **Auditorías Integrales**: comprenden a los tres tipos descriptos anteriormente.

El modelo burocrático impone obligaciones de medios y no de resultados, y por ende, funciona bajo la convicción de que el respeto por las normas asegura los resultados y legitima la actuación administrativa. En esta visión, la responsabilidad de los funcionarios está vinculada al cumplimiento de las normas, sin existir una directa vinculación respecto del logro de los objetivos propuestos.

c) **El modelo angloamericano de Contralor General o Auditor General.**

Si bien poseen, en general, una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales e incorporar la revisión de la ejecución de las políticas, programas y planes de la administración pública con la intención de comprobar su economía, eficiencia y eficacia.

La producción consiste en la emisión de informes que contienen observaciones y recomendaciones que cumplen una función correctiva más que punitiva como en el caso anterior. Este es el caso de Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Australia, y Nueva Zelanda.

La experiencia de Canadá⁸ respecto del sistema de control externo está representada por la Oficina Nacional de Auditoría (OAG, Office of the Auditor General).

El mismo es un órgano de control externo independiente que tiene la responsabilidad de efectuar los exámenes con relación a la ejecución de los planes de gobierno llevados adelante por los distintos organismos.

Una parte importante del presupuesto de la entidad se destina a la concreción de estudios respecto a la eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los programas (VFM - Value for money)

El Auditor General elabora su plan de trabajo quinquenal, revisados anualmente, respecto de los programas de gobierno que deberán ser controlados en profundidad y se pone en conocimiento de la comisión del Congreso correspondiente. El mismo puede proponer temas, pero es el AG quién toma la decisión respecto del plan.

La OAG pone énfasis en la necesidad de proveer información útil y oportuna a los funcionarios respecto de lo que funciona o no, siendo de vital importancia la cooperación y la comunicación con los encargados de la producción de bienes y/o de la prestación de servicios. Trimestralmente informa al Congreso de los resultados de su labor.

La actuación de la auditoría se complementa con una sólida cultura presupuestaria y con una cultura organizacional de la administración pública enfocada a los resultados. Esta última está vinculada a fuertes desarrollos implementados desde hace muchos años con la referencia del modelo de organización Westminster que ya hemos caracterizado.

El presupuesto es bianual y el proceso presupuestario completo dura 18 meses e involucra un detalle de los programas, sus objetivos y financiamiento así como contempla un informe vinculado a la rendición de cuentas del ejercicio anterior. Asimismo, la solicitud de nuevas

⁸ Se tomó como referencia el trabajo de PETREI, Humberto. 1997. Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina. BID.

remesas de fondos por parte de los titulares de los programas debe incluir una propuesta acerca de la forma y la oportunidad en que los programas habrán de ser evaluados.

La discusión presupuestaria, el uso de indicadores de gestión, el empleo de la evaluación de los programas y el profesionalismo del organismo de control externo han optimizado el proceso de Planeamiento. Ejecución y Control que, como indica la teoría de la administración, deben observar un tratamiento conjunto e indivisible.

Por su parte, Estados Unidos cuenta con la Oficina General de Auditoría (GAO, General Accounting Office), que depende del Congreso y es el auditor general para el poder ejecutivo.

En sus comienzos, el organismo se dedicó al control tradicional de legalidad. En su evolución, desarrolló una función normativa de sistema de control, incluyó la verificación de resultados y en los últimos años, en forma creciente, se ha dedicado a la evaluación de los programas.

La institución establece áreas de riesgo con la intención de concentrar el esfuerzo donde existen probabilidades de desvío de fondos, fraude o desperdicio por falta de capacidad gerencial o la existencia de problemas de vieja data. Existe un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones a través de un informe semestral al Congreso.

La entidad trabaja con las comisiones del Congreso a los efectos de colaborar en la detección de áreas donde es posible mejorar resultados o ahorrar fondos.

Por otro lado, se ha establecido la obligatoriedad para los responsables de los programas, el desarrollo de indicadores a los efectos de la medición de los resultados de la gestión.

5. La reforma del modelo de control en la Argentina

La transformación del Estado que se concretó con la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público N° 24.156, incorporó una nueva concepción de la administración financiera pública, sustentada en la teoría general de los sistemas.

Se instala una visión productiva del estado, en el que el sector público se entiende como un sistema macro de operaciones orientado a la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades sociales.

En este marco, se introduce un nuevo modelo de control, que refuerza la trascendencia del control parlamentario, y es congruente con la transformación del estado implementada.

El diseño institucional se inspiró en el modelo anglosajón, básicamente Canadá. En esta experiencia, las oficinas de auditoría externa tienen una vinculación estrecha con el Poder Legislativo, y dentro de sus competencias, los exámenes vinculados a verificar los resultados de la gestión ocupan un lugar preponderante. Tanto la ley, como también las normas y los manuales de auditoría aprobados, acumularon los últimos avances en la disciplina.

Por otro lado, se destaca la adopción de un criterio más amplio que apunte a verificar la efectividad y la transparencia de los programas de gobierno, y no se agote en la comprobación del cumplimiento de las normas. De esta forma, se integra a un sistema que articula los procesos de programación, gestión y control de los recursos aportados por la sociedad, y su uso en función del logro de los objetivos y metas estatales, de manera eficaz y eficiente.

Al respecto, la ley crea dos organismos, encargados del control de tipo financiero, patrimonial y operativo, ellos son:

- a) La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), a cargo del control interno, es la encargada de colaborar con el Poder Ejecutivo con relación a la evaluación del ambiente de control, emitiendo opinión, básicamente, sobre la calidad de los controles, la identificación de sus áreas críticas y un análisis de la formulación y ejecución del presupuesto.
- b) La Auditoría General de la Nación (AGN), órgano rector del sistema de control externo, tiene por objeto asistir técnicamente al Parlamento en la revisión de las acciones de la administración.

La reforma constitucional de 1994 representa un hito esencial en el avance del control público en la República Argentina: la AGN adquiere rango constitucional. El objeto ha sido reforzar el control parlamentario en el entendido de que el desequilibrio de los poderes de la República resulta funcional al ejercicio abusivo del poder, la falta de transparencia en el ejercicio de gobierno, la corrupción, etc.

La evaluación de la gestión resulta un aspecto clave de la reforma gerencial, y en este sentido repasamos con Ospina Bozzi (2001:6) los objetivos perseguidos en el diseño institucional del nuevo sistema de control. A saber:

- Establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones;
- Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;
- Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
- Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
- Mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los distintos niveles del aparato público;
- Mejorar la productividad del sector público, legitimando a los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

La antigua estructura del control público en nuestro país se identificaba con el modelo europeo y se basaba en la existencia de dos organismos: el Tribunal de Cuentas de la Nación, con jurisdicción sobre la Administración Nacional, y la Sindicatura General de Empresas Públicas, con jurisdicción sobre las empresas públicas, ambos en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El diseño de una nueva arquitectura institucional del control trajo aparejado la supresión de los cimientos del anterior sistema que, si bien resultaba ineficiente en su funcionamiento, era perfectible en la opinión de numerosos autores especializados en gerencia pública, sobre la base de la consolidación del organismo en la red institucional del estado.

En relación con el ordenamiento legal anterior, se han eliminado las facultades jurisdiccionales ejercidas por el ex Tribunal de Cuentas de la Nación -juicio de cuentas y juicios de responsabilidad -, como así también sus facultades de observación de los actos.

La experiencia ha demostrado la complejidad y especificidad del sistema de control de la hacienda pública y la dificultad que significa la implantación de un nuevo modelo, teniendo en cuenta los riesgos que conlleva la asimilación a un marco político y jurídico distinto al del país de origen.

En este sentido, se han visualizado falta de congruencia entre el modelo institucional adoptado para el control con la organización del sistema político y de funcionamiento del estado. Esto ha motivado que a 13 años de creación de la AGN se renuevan debates respecto de temáticas que ya estuvieron presentes en el Congreso al momento del tratamiento del proyecto de ley que le dio origen.

Entre ellas podemos mencionar:

- Función jurídica de los Órganos de Control. La falta de facultades jurisdiccionales de la AGN conlleva la participación directa de los hechos por parte del Poder Judicial. No se encuentra prevista en la legislación una legitimación activa para presentarse ante la justicia en el caso de la AGN, dado que no puede actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula. En el capítulo primero se ha hecho referencia a esta cuestión relacionada con las características de la actuación de la justicia.
- Acceso a la información. Las normas prevén la potestad de la AGN para solicitar información, y si bien impone como obligación por parte de los organismos auditados su entrega, no se contemplan sanciones en caso de incumplimiento.
- Destino de las producciones del organismo. En el ordenamiento legal vigente, la vinculación del Congreso con la AGN, se operacionaliza a través de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, la cual no tiene facultades sancionatorias respecto de los funcionarios, no tiene obligatoriedad ni facultades para efectuar denuncias judiciales, puede no emitir pronunciamientos sobre los dictámenes de la AGN, etc.
- Control previo selectivo para operaciones de gran magnitud.

- Separación temporal de los funcionarios que incurrieran en faltas graves.
- Selección de auditores. La normativa no confiere garantía suficiente respecto a la calificación profesional, a la inexistencia de conflictos de interés e independencia política de sus miembros para lo cuál sería pertinente exigencia de mayores recaudos para su elección.
- Carácter vinculante de sus informes.⁹ Su incumplimiento obligaría a la calificación de falta grave susceptible de motivar la destitución del funcionario responsable, cualquiera que sea su rango o condición.-
- Oportunidad de la Auditoría. La tarea de los auditores no debería ser una "autopsia" que investigue los hechos una vez ocurridos; por el contrario, debería llegar a tiempo para recomendar, corregir y cambiar los comportamientos administrativos.
- Difusión de los Informes de Auditoría. Dar a conocer los resultados de las investigaciones es parte de la actividad de fiscalización. Uno de los hechos más positivos en pos de la transparencia fue la decisión de la AGN de publicar en la página Web los informes inmediatamente después de que fueran comunicados al Parlamento. No obstante, esa medida aislada resulta insuficiente.
- Seguimiento de las recomendaciones: se trata de uno de los inconvenientes más serios que presenta la ley. En este tema hay una evidente mora en la labor de los legisladores que se deberían comprometer en la tarea de verificar si los entes auditados acataron las recomendaciones de la Auditoría; si los organismos gubernamentales han aplicado las sanciones correspondientes a los incumplimientos verificados, etc. No obstante, es menester que la AGN dispusiera de mayores facultades que lo posibiliten, y el Parlamento, de mayor voluntad de ejercerlas.
- Coordinación. La articulación entre los distintos responsables del control -la AGN, la SIGEN, los Tribunales de Cuentas Provinciales- es decisiva a los efectos de que el proceso de control no presente discontinuidades, fallas, grietas ni superposiciones.
- Integración de la sociedad civil. Es central que se constituya en un verdadero aliado en el ejercicio del control por lo que resulta necesario el desarrollo de instrumentos destinados a articular esfuerzos con los diferentes sectores sociales. La acción y la presión de la sociedad civil sobre las instituciones de gobierno no

⁹ La auditoría gubernamental finaliza con un informe compuesto por tres elementos principales: 1) Comentarios que revelan los errores, desvíos o irregularidades encontradas durante la investigación; 2) Conclusiones basadas en los hallazgos y 3) Recomendaciones efectuadas a fin de que se adopten medidas correctivas de las deficiencias detectadas a fin de mejorar el desempeño del auditado.

constituyen un factor desdeñable, basta observar como en Francia resulta de interés el informe anual de la Cour de Comptes, no sólo por los organismos fiscalizados sino también por la ciudadanía.

- Autonomía presupuestaria. Constituye una premisa indispensable para garantizar el buen funcionamiento y la independencia de los Órganos de Control.
- Recursos Humanos, los sistemas de carrera son incipientes, y coexisten con prácticas generalizadas de reclutamiento no objetivo. Esta limitación forma parte de una práctica usual en la mayoría de los organismos de la administración pública.

En virtud de las debilidades enumeradas, se ha instalado la incertidumbre con relación a la eficacia institucional del organismo de control teniendo en cuenta que los informes técnicos realizados por el organismo de asistencia técnica deberían ser un insumo fundamental para el cumplimiento del rol indelegable del Congreso en el seguimiento de la gestión de la administración y no pocas veces, quedan perdidos en la telaraña burocrática sin generar el efecto de corrección en las conductas de los funcionarios a cargo de la ejecución de las políticas estatales.

Por último, es necesario evaluar la incidencia de los factores socioculturales en el funcionamiento del nuevo sistema. Estos factores, culturales, políticos, jurídicos e institucionales tiene consecuencias significativas en la implantación y desarrollo de un sistema de control moderno, eficiente y eficaz.¹⁰

¹⁰ Todos los enfoques a la reforma de la Administración pública (Peters and Savoie 1998; Dixon 1996; Dixon, Kouzmin, and Korac-Kakabadse 1997; Kouzmin, Dixon, And Korac-Kakabadse 2001) tienen sus orígenes en valores, creencias y actitudes que compiten entre sí respecto de lo que constituye la "buena administración pública", lo cual, a su vez, es producto de las percepciones acerca de cómo trabaja el mundo y cómo se comporta la gente.

El debate ontológico considera la relación entre las dos dimensiones del comportamiento humano (Wendt 1991): La externa (estructuralismo) y la interna (agencia). La proposición central del estructuralismo es que las estructuras sociales se imponen y ejercen poder sobre la voluntad individual y, por lo tanto, es muy difícil para una persona, poder transformar la estructura. En contraparte, la proposición central de la Agencia es que los individuos tienen cierto control sobre sus acciones y pueden ser agentes de sus acciones (Voluntarismo). El estructuralismo (Top down) versus la agencia (Bottom up).

Ningún enfoque resulta adecuado para interpretar la complejidad observada en la sociedad humana. El estructuralismo explica muchos de los comportamientos pero no explica a los "actos de libre voluntad" (gente que no realiza lo que se espera que hagan). Dependiendo del enfoque que uno tome partido, es que se podrá delinear las tecnologías para implementar la administración pública eficiente.

La corriente "post-estructuralista" se encuentra en algún punto en medio de ambas. Ellos aceptarían que las personas tienen las capacidades de reflexión necesarias para resolver los problemas de organización y de administración, pero eso solo puede lograrse cuando se brinda a las personas la capacidad de autogestionarse.

Esta corriente de pensamiento soporta la idea que no existen recetas sino mas bien "suposiciones", que hay que tratar los problemas (por mas que no se tengan las soluciones) ya que esta es una forma de aprender y que la eficiencia en la administración pública se logrará aprendiendo de los errores y apoyando a las personas que se animen a investigar y probar.

El funcionamiento de los órganos de control del Estado Argentino, en particular, el de la Auditoría General de la Nación, cuya arquitectura se moldeó siguiendo los lineamientos de la Oficina del Auditor General de Canadá, no ha logrado la repercusión institucional que caracteriza el accionar del modelo canadiense.

En este sentido, Oscar Oszlak (2003) ha señalado que la ausencia de palabras en el idioma para exteriorizar determinados valores y conductas está en directa relación con la falta de integración de los mismos a la cultura. El término “responsabilización” resulta un caso típico, ya que intenta designar a su equivalente “accountability”, aunque la falta de coincidencia respecto del vocablo que recupere fielmente el sentido del original, motiva la difusión y su uso directamente en inglés. De igual modo sucede con otras manifestaciones que resultan complementarias a los efectos de establecer una consideración integral de la responsabilidad, tales como responsiveness, delivery, ownership, transparency, advocacy y empowerment.

La accountability remite a las nociones de transparencia, eficiencia, eficacia, control, servicio al ciudadano, legitimidad, “buen gobierno”, y se explica también con la evocación a sus opuestos: opacidad, arbitrariedad, descontrol, corrupción, captura burocrática, ineficiencia, o autoritarismo. En este sentido, resulta central en términos de la necesidad de que los funcionarios públicos reconozcan sus obligaciones y respondan por los resultados de su actuación.

El reconocimiento de las implicaciones del concepto respecto de la calidad de gestión pública y, por ende, sobre el desarrollo económico, la equidad distributiva y la gobernabilidad de sus instituciones, ha motivado que la transparencia en el ejercicio del gobierno o la condena a la corrupción se hayan instalado en forma permanente, al menos en el plano del discurso, en la agenda estatal.

Respecto de la responsabilidad por la tarea gubernamental no debe tomarse en un sentido restringido dado que en un sistema democrático no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, sino que

“da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.” (Oszlak, 2003:6)

En este enfoque, que promueve la mayor discrecionalidad decisoria de los funcionarios y la descentralización de las tareas, en la práctica dificulta el control a partir del incremento de la complejidad organizacional necesaria para llevarla a cabo.

(basado en el texto de John Dixon and Rhys Dogan “The contending perspectives on Public Management: A philosophical investigation –”)

Además, el planteo contempla el abordaje de la gerencia de políticas estatales de manera integrada en lo concerniente a la dimensión temporal, es decir, incorpora la dimensión pasado (control) y futuro (planificación) como insumos para la toma de decisiones.

En este plano, operan las mayores restricciones para la implementación de esta visión teniendo en cuenta que la organización estatal no utiliza adecuadamente tecnologías administrativas que permitan asignar claramente responsabilidades, lo que naturalmente conspira contra la efectiva implantación de una gestión responsable.

No está internalizado en el conjunto de los organismos estatales el desarrollo de procesos de planificación y reprogramación continua de sus objetivos y metas, lo que determina la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados de la gerencia ante la indisponibilidad de planes que sirvan de base para la comparación.

En la administración pública prevalece un diseño organizacional tradicional, lo que señala la coexistencia de tecnologías administrativas de última generación congruentes con una gerencia orientada a resultados con el esquema burocrático apegado a normas y procesos, y en la práctica implica la esterilización de las expectativas de cambio sino se aborda en forma concomitante la reforma del modelo gerencial vigente.

La preocupación por el desarrollo de organismos destinados a perfeccionar el control público no es cuestión nueva y vale la pena recordar que ya existen numerosos diseños de mecanismos en vigencia respecto de esta problemática, tales como controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo, con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales, la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, la gerencia por objetivos, el presupuesto por programas, los tableros de control, los contratos de gestión, la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano; la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato, los recursos contra la administración; las encuestas de opinión y los mecanismos institucionalizados, con mayor o menor grado de formalización, como el Defensor del Pueblo, etc.

Cada uno de estos desarrollos envuelve la participación de distintos actores, que operan desde distintos poderes, con disímiles márgenes de acción para ejercer control o eludir al mismo y con diferentes alcances, conformando una red de instituciones que complejizan la administración y en muchos casos se convierte en obstáculo para la determinación de responsabilidades.

Asimismo, la debilidad de los sistemas de información de la administración pública constituyen una barrera concreta para avanzar en un proceso de responsabilización (es necesario conocer las metas que deben cumplirse, los insumos asignados, los responsables para su utilización, las actividades a las que fueron dirigidas, los resultados conseguidos, los efectos que se alcanzaron a través de los productos obtenidos, etc.) y su solución no está vinculada exclusivamente a soluciones tecnológicas, si no que influyen

numerosas variables de raíz cultural y/o política. En este sentido, Baglini ¹¹ sostuvo que “El control es, en definitiva, una derivación del tema presupuestario, y no puede haber un buen control sin una jerarquización de lo que significa un presupuesto para una Nación”.

En no pocas oportunidades, las variables mencionadas fueron subestimadas al considerar la implementación de reformas. La cultura burocrática implica un impedimento para efectivizar la rendición de cuentas por los resultados, teniendo en cuenta que impacta en las correlaciones de poder interno de las organizaciones y su modificación requiere de estrategias de reforma inviables en el corto plazo. En razón de la magnitud de los recursos políticos que consumen estas transformaciones es que, señala Oszlak (2003:18), “los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. “

En forma coherente con esa afirmación, recordemos que Hofstede (1999) ha rescatado el papel de la cultura como fenómeno colectivo que tiene implicancias efectivas en la conformación de modelos organizativos implícitos en diferentes contextos y en tal sentido, cita una frase de Pascal, “hay verdades en un país que son falsedades en otros”, lo que importa contradicciones con los “paquetes tecnológicos” de reforma uniformes inducido por los organismos financieros internacionales a nuestro país.

Numerosos son los autores que hacen referencia a las variables culturales como obstáculos para la introducción de políticas de responsabilización. Nickson (2002) observa como barrera a la introducción de NGP a la tradición luso-hispana del derecho administrativo vinculada a los procedimientos más enfocados a los insumos que a los resultados, que impone límites a la transferencia de autoridad y restringe los procedimientos de rendición de cuentas. Parrado Diez (2002:38) señala que “el desarrollo del derecho administrativo indica que el establecimiento de la burocracia ha precedido en el tiempo a la implantación de la democracia [...] y ello denota la importancia del aparato estatal y la relativa autonomía e independencia de las elites burocráticas [...] de la sociedad en general”. Por último, Dror (2000) analiza las causas de la falta de desarrollo económico de América Latina realizando una descripción del modelo organizacional público y afirma que “(...) los rasgos luso-hispánicos de gobierno (governance) que fueron introducidos en América Latina y que hoy prevalecen, muy bien pudieran explicar el fracaso. Estos incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi “aristocráticas” contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas.”

En síntesis, coincidimos con lo expresado por BERENSZTEIN, LERENA ORTÍZ y PEÑA (2005) en el sentido de que

“los mecanismos establecidos para ejercer el control de la actividad estatal presentan serios problemas de naturaleza técnica o de diseño, pero fundamentalmente de naturaleza política. (...), la discusión de los primeros es fundamental para

¹¹ Auditoría Pública e Integración Regional: jornadas 2003. *Participación del Senador Nacional por Mendoza (MC) Raúl Baglini*. Buenos Aires. UNDP, AGN, H. Congreso de la Nación. 2004. p. 212-217.

mejorar la calidad del gobierno y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas y estatales. Sin embargo, es crucial enfatizar que todo cambio funcional o institucional es secundario si no se produce un cambio en las preferencias y estrategias de la clase política. Esto es vital para evitar la intromisión de intereses políticos en cuestiones técnicas y para que se cumplan las normas preestablecidas.”

Conclusiones

En el trabajo se ha examinado el sistema de control público en la Argentina en relación a los vigentes en otras experiencias internacionales.

La utilización del método comparativo para la observación de las formas que asumen los sistemas mencionados en distintos países ha sido de vital importancia teniendo en cuenta que las reformas con orientación gerencial implementadas en la Argentina, han sido impulsadas por los organismos internacionales de crédito aportando una serie de tecnologías administrativas correspondientes a modelos elaborados en los países desarrollados.

Se ha observado que las experiencias históricas de los países han ido diseñando la red de instituciones que conforman el sistema político de esas naciones. En este sentido, hemos recuperado el análisis realizado en el marco de una investigación sobre la democracia en América Latina que establece una correlación robusta entre los modos de organización del sistema política, los modelos de administración pública y de sus sistemas de control.

Resaltamos la tensión permanente entre las demandas ciudadanas de efectividad decisoria y de control en una sociedad democrática, y la imposibilidad de resolver en forma definitiva esta contradicción y que la fortaleza relativa que posean cada uno de los términos en cada momento está en función de la correlación de poder social existente.

Hemos realizado una descripción de las principales proposiciones de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), que han sido el soporte académico de las reformas estatales en América Latina. En este marco, destacamos la centralidad que tiene en este enfoque los mecanismos de evaluación de la gestión pública, enfatizando las distintas formas que adquiere el control, sin soslayar que el estado del arte en esta materia indica que debe enfocarse principalmente a determinar si los resultados esperados se han cumplido.

En este marco, hemos analizado la reforma del sistema de control del sector público implementado en nuestro país a partir de la sanción de la ley 24.156, que diera origen a la Auditoría General de la Nación como órgano rector del control externo y de asistencia técnica del Congreso para la revisión de la ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, hemos señalado que se mutó de un modelo de control similar a los de Europa Continental a un modelo inspirado en el modelo de los países sajones, particularmente el sistema de control de Canadá.

La implantación de este enfoque, que enfatiza la medición de los resultados de la gestión, ha generado dificultades en su funcionamiento

provocadas por las inconsistencias derivadas de las disímiles formas de organización política de ambos países.

Se demuestra la imposibilidad de trasladar automáticamente las experiencias exitosas de unos países a otros habida cuenta de las diferencias contextuales existentes, y en este sentido, resultan útiles sólo a los efectos de incorporarlas como culturas y comportamientos deseables al momento de diseñar las estrategias particulares de mejoramiento de la calidad de la gestión pública y de profundización del sistema democrático.

Asimismo, rescatando aquella frase de Crozier acerca de que “no se cambia una sociedad por decreto”, analizamos los obstáculos que ha presentado para la introducción de políticas de responsabilización (accountability) las distintas culturas organizacionales y afirmamos que las transformaciones que se requieren en pos de incrementar la capacidad efectiva del Estado para implementar políticas son inviables si se las implementa con un criterio cortoplacista que subestime la complejidad que presenta la organización estatal nacional y pretenda el traslado automático de experiencias “exitosas” vigentes en otras latitudes.

Por último, resulta interesante recordar la participación del Senador Nacional por Mendoza (MC) Raúl Baglini en la jornadas 2003 sobre Auditoría Pública e Integración Regional¹², quién hacía referencia a las palabras del Dr. Robert Reynders, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en la misma ocasión, respecto a que “entre Dios y un organismo de control no hay diferencia” y señaló que ello lo obligaba a acudir a la Biblia y observar como sería su primer capítulo “El Génesis del Control”:

En un principio, Dios miró a la Argentina, había caos y confusión y oscuridad por encima de los administrados y un viento de Dios aleteaba sobre los funcionarios. Dijo Dios “Este país necesita normas”. Y dictó entonces la Ley de Administración Financiera.

En ese instante Dios miró al Tribunal de Cuentas y pensó “Este país necesita mejores organismos de control”. Y dijo entonces Dios “Haya Sindicatura General de la Nación” y dijo “Haya Unidades Internas de Auditoría”. Y les dijo “Creced y multiplicaos”. Y las sumergió en la oscuridad de la administración ejecutiva de los respectivos ministros del Señor. Y luego creó la Auditoría General de la Nación y dijo: “Haya luz”, y atardeció y amaneció y así concluyó el día primero.

Dijo Dios por la mañana: “No es bueno que la Auditoría General de la Nación esté sola, voy a hacerle una ayuda adecuada”. Y sacando una costilla del Congreso y rellenando el vacío de esa carne con la Comisión de Seguimiento de las Privatizaciones, creó la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Luego creó la Secretaría de Hacienda y las Oficinas Nacionales de Presupuesto y de Crédito Público y las ubicó en el Purgatorio. Y atardeció y amaneció. Era el día segundo.

¹² Auditoría Pública e Integración Regional: jornadas 2003. Buenos Aires. UNDP, AGN, H. Congreso de la Nación. 2004. p. 212-217.

Miró entonces Dios lo que había hecho y dudó si estaba bien. Creó entonces el Presupuesto por Programas. Y le encomendó a Lucifer, que casualmente pasaba por allí en busca de Ministros de Economía, que preparara la Cuenta de Inversión, pero sin mucho apuro.

Al rato apareció Belcebú, que es el segundo ángel condenado al Averno, y le pidió al Señor ser el Jefe de Gabinete de Ministros. Yavé le contestó: “No tentarás al Señor tu Dios”, pero luego pensó que ya sería suficiente castigo para Belcebú como Jefe de Gabinete de Ministros ir una vez por mes al Congreso a tratar de describir lo bien que anda el paraíso, y le dio el cargo.

En homenaje, Belcebú inmediatamente le llevó el decreto de distribución de partidas del presupuesto y le mostró el artículo 13 de las leyes de presupuesto, que autoriza a reestructurar todo el Presupuesto sin ningún límite. Sin ningún límite, ni siquiera de las partidas votadas por el Congreso. A Dios le encantó, se interesó. Hizo trescientas modificaciones a de las partidas votadas por el Congreso, remodeló la casa celeste con fondos sociales, remodeló el Huerto de los Olivos y envió allí a su hijo más dilecto, construyó un helipuerto nuevo y le ordenó al arcángel edecán que por esa tarde no le pasara más llamadas.

Y se retiró a sus aposentos verdaderamente cansado. Y vio Dios que estaba bien lo hecho y atardeció y amaneció y así fue el día tercero.

Por la mañana, Dios creó los cielos y los luceros, los mares y la tierra. Sintió ganas de meterse en el mar, pero no tenía salvavidas. Creó entonces el Estado de Emergencia Económica, le dio forma de balsa, se subió allí y se internó en el mar. Y pensó que sería fantástico quedarse allí toda la vida flotando en el Estado de Emergencia Económica y en un abrir y cerrar de ojos consiguió que el Congreso le prorrogara el Estado de Emergencia por una eternidad, prorrogable, por otra eternidad solamente por decreto celestial. Sin intervención del Congreso, a sola firma. Y atardeció y amaneció y ése fue el día cuarto.

Volvió Dios a tierra firme, dejando a los monstruos marinos, a las aves aladas y a otros animales que jugaran con la Emergencia Económica. Vio lo que había hecho y pensó, entonces, en completar su creación. Creó el Decreto de Necesidad y Urgencia y el veto parcial de las leyes del Congreso. Por la tarde, se sintió aburrido, llamó a Belcebú y le pidió que le llevara algunos fondos reservados. Atardeció y amaneció y así fue el día quinto.

Y vio Dios al otro día que pese a haber creado al hombre a su imagen y semejanza, el Congreso formado de hombres no le respondía. Les echó la culpa a los diablillos periodísticos y creó entonces las facultades delegadas a la administración del Poder Ejecutivo y escuchó a Lucifer, quién le hizo ver que mucho mejor que darle al Parlamento control sobre la deuda era no pagar la

deuda, Y entonces Dios creó el default. Y atardeció y amaneció y ése fue el día sexto.

Estaba Dios en el séptimo día entonces, dando por concluida su labor, disponiéndose al descanso, cuando aparecieron Anoop Singh y John Dosworth con maletines del Fondo Monetario Internacional y cara de pocos amigos. Entonces Dios llamó a los ángeles Mingo (Cavallo), Roque (Fernández), José Luis (Machinea), Jorge (Remes Lenicov) y Roberto (Lavagna) y les dijo: “¿Cómo ustedes no me habían dicho que con la Ley de Administración Financiera íbamos a estar mejor?”. En castigo, los mandó al Infierno, y se marchó en silencio meditando sino debería haber creado el Superente de Control, hasta que la voccita del Espíritu Santo le recordó: “Controlar es divino, incumplir es humano”. Y entonces Dios se dio, sí, al descanso en la paz de lo inevitable”

Fuentes Bibliográficas Consultadas

ACKERMAN Bruce (2004): *Modelos Estatales, Régimen Político e Ideas de Nación: ¿Hacia una síntesis latinoamericana?* en “El debate conceptual sobre la democracia”. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Disponible en <<http://www.undp.org.ar>>

BERENSZTEIN Sergio, LERENA ORTÍZ Hernán y PEÑA Marcos (2005): *Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario*. Revista ASAP, octubre 2005. Buenos Aires.

CLAD (2000): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Introducción a cargo del Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires. CLAD, BID, EUDEBA

CUNILL GRAU, Nuria (2004): *La democratización de la administración pública – Los mitos a vencer*. En Política y Gestión Pública, Buenos Aires: F.C.E./CLAD.

CUNILL GRAU, Sonia y OSPINA BOZZI, Sonia (2003): *Evaluación de Resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas. CLAD, AECI, MAP, FIIAPP

DROR Yehezkel (2000): *Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina*. Disponible en <<http://www.clad.org.ve>>

HOFSTEDE, Geert (1999): *Culturas y Organizaciones - El software mental*. Madrid: Alianza.

LERNER Emilia R. (2005): *Organismos de control externo: Condiciones para las auditorías de gestión. Un análisis comparado entre E.E.U.U. y Argentina*. Revista ASAP, octubre 2005. Buenos Aires.

LERNER, Emilia y GROISMAN, Enrique (2000): *Responsabilización por medio de los controles clásicos* en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. CLAD – BID – EUDEBA.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2003): *Calidad Institucional y Reforma de la Gestión Pública: modelos y aprendizajes*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.grupoceo.com.ar>

NICKSON, Andrew (2002): *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. Caracas.

O'DONNELL Guillermo.

(2004): *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina* en "El debate conceptual sobre la democracia". La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Pág. 11-86. Disponible en: <<http://www.undp.org.ar>>

(2002): *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>

OSPINA BOZZI Sonia (2001): *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Caracas.

OSZLAK, Oscar (2003) *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

PARRADO DIEZ, Salvador (2002): *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos – Madrid.

PETREI, Humberto. (1997): *Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina*. BID.

SARTORI, Giovanni (1991): *Comparación y Método Comparativo*. En SARTORI y MORLINO (eds.): *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial – Madrid

Resumen

El Objeto del trabajo es examinar el sistema de control público en la Argentina en relación a los vigentes en otras experiencias en el ámbito internacional.

Para ello, se utiliza el análisis comparativo entre distintos modelos vigentes en los países desarrollados y el diseño institucional adoptado en nuestro país.

La utilización del método comparativo para la observación de las formas que asumen los sistemas mencionados en distintos países ha sido de vital importancia teniendo en cuenta que las reformas con orientación gerencial implementadas en la Argentina, han sido impulsadas por los organismos internacionales de crédito aportando una serie de tecnologías administrativas correspondientes a modelos elaborados en los países desarrollados.

Las experiencias históricas de los países han ido diseñando la red de instituciones que conforman el sistema político de esas naciones. En este sentido, se rescata el análisis realizado en el marco de una investigación sobre la democracia en América Latina que establece una correlación robusta entre los modos de organización del sistema política, los modelos de administración pública y de sus sistemas de control.

En la evaluación de la efectividad de los sistemas de control no puede soslayarse la tensión permanente entre las demandas ciudadanas de efectividad decisoria y de control en una sociedad democrática, y la imposibilidad de resolver en forma definitiva esta contradicción, y la consideración de que la fortaleza relativa que posean cada uno de los términos en cada momento está en función de la correlación de poder social existente.

Las reformas estatales en América Latina se han realizado bajo el soporte académico de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) y en este enfoque, se destaca la centralidad que tienen los mecanismos de evaluación de la gestión pública, enfatizando las distintas formas que adquiere el control, sin obviar que el estado del arte en esta materia indica que debe enfocarse principalmente a determinar si los resultados esperados se han cumplido.

La reforma del sistema de control del sector público implementado en nuestro país, a partir de la sanción de la ley 24.156, que diera origen a la Auditoría General de la Nación como órgano rector del control externo y de asistencia técnica del Congreso para la revisión de la ejecución de las políticas públicas se configuró a partir de este marco teórico.

Asimismo, hemos señalado que se mutó de un modelo de control similar a los de Europa Continental a un modelo inspirado en el modelo de los países sajones, particularmente el sistema de control de Canadá.

La implantación de este enfoque, que enfatiza la medición de los resultados de la gestión, ha generado dificultades en su funcionamiento provocadas por las inconsistencias derivadas de las disímiles formas de organización política de ambos países.

Se demuestra la imposibilidad de trasladar automáticamente las experiencias exitosas de unos países a otros habida cuenta de las diferencias contextuales existentes, y en este sentido, resultan útiles sólo a los efectos de incorporarlas como culturas y comportamientos deseables al momento de diseñar las estrategias particulares de mejoramiento de la calidad de la gestión pública y de profundización del sistema democrático.

Asimismo, rescatando aquella frase de Crozier acerca de que “no se cambia una sociedad por decreto”, analizamos los obstáculos que ha significado, para la introducción de políticas de responsabilización (accountability), las distintas culturas organizacionales, y afirmamos que las transformaciones que se requieren en pos de incrementar la capacidad efectiva del Estado para implementar políticas son inviables si se las implementa con un criterio cortoplacista que subestime la complejidad que presenta la organización estatal nacional y pretenda el traslado automático de experiencias “exitosas” vigentes en otras latitudes.