

asap
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO
Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Nº 46 - MARZO 2011

**Asociación Argentina
de Presupuesto y Administración
Financiera Pública**

asap

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad
Intelectual en trámite

MARZO 2011

PRESIDENTE
MARCOS PEDRO MAKÓN

VICEPRESIDENTE
ROBERTO MARTIRENE

SECRETARIO
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

TESORERO
GRACIELA LA RUFFA

VOCALES TITULARES
PRIMERO
JORGE AMADO
SEGUNDO
SUSANA VEGA
TERCERO
JUAN CARLOS VIEGAS
CUARTO
ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL

VOCALES SUPLENTE
PRIMERO
MÓNICA REPETTO
SEGUNDO
MARÍA LIDIA PARMA
TERCERO
GUIDO RANGUGNI
CUARTO
EMILIO NASTRI

SECRETARIO EJECUTIVO
GONZALO M. LECUONA

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

SUMARIO

Editorial	05
“Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional” Alfred Vernis y Xavier Mendoza	07
“El sistema de control interno en el Poder Ejecutivo Nacional: ¿búsqueda de transparencia, búsqueda de resultados o búsqueda de sentido?” Oscar Domenella	27
“El Presupuesto orientado a los resultados como instrumento de fortalecimiento democrático: el caso de América latina” Martín Fortis	37
“El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” Egon Montecinos	49
“Diseños Institucionales Comparados de los Órganos de Control Externo de las Provincias Argentinas” Sergio Gastón Moreno	69

La edición de esta Revista ha estado a cargo de Jorge Amado

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el N° 46 de su Revista institucional, con el objetivo de contribuir con un espacio en el que puedan volcarse las opiniones y discusiones sobre temas relacionados a la gestión del Estado, en todos sus niveles.

En primer lugar presentamos en este número el trabajo de Martín Fortis “El Presupuesto orientado a los resultados como instrumento de fortalecimiento democrático: el caso de América Latina” a través del cual se propone estudiar las posibles contribuciones del Presupuesto Orientado a Resultados (POR) sobre los niveles de democracia teniendo como foco principal a América Latina. Esta opción se justifica por tres motivos centrales. Primeramente, hay fuertes evidencias de que la democracia de este continente todavía no se encuentra plenamente consolidada. En segundo término, existen datos disponibles para probar hipótesis, especialmente las investigaciones del Instituto Latinobarómetro. Tercero, la dimensión política del presupuesto público no puede discutirse restringiendo su acción a un mero instrumento de cuantificación de políticas públicas.

En segundo lugar mostramos el trabajo de Oscar Domenella “El sistema de control interno en el Poder Ejecutivo Nacional: ¿búsqueda de transparencia, búsqueda de resultados o búsqueda de sentido?” en el que aborda uno de los componentes centrales del sistema de control vigente en nuestro país: el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, en forma particular, el autor se propone revisar, cuestionar, exponer y proponer: 1) los posibles focos de interés que las estrategias de control interno pueden asumir desde una perspectiva conceptual; 2) la estrategia adoptada en el caso argentino y su pertinencia en relación a los fundamentos establecidos en la norma mencionada; 3) ciertos argumentos que intentan explicar de manera tentativa los déficits y pasivos encontrados; y 4) algunos elementos propositivos tendientes a mejorar la situación actual y, en el mejor de los casos, establecer algunas bases para un salto cualitativo en la materia.

En tercer lugar presentamos el trabajo de Egon Montecino “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” en cuyas líneas el autor busca escudriñar sobre esos aspectos, pero esencialmente sobre las preocupaciones y problemas que rondan en torno al Presupuesto Participativo. Para ello se propone revisar la literatura sobre el presupuesto participativo, identificar las preocupaciones y preguntas de investigación asociadas a ella y establecer cuál es la agenda de investigación futura en la materia.

En cuarto lugar, presentamos el trabajo de Alfred Vernis y Xavier Mendoza “Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional” en el que

sus autores plantean como tesis central que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de administración pública.

Finalmente, presentamos la tesis de Sergio Gastón Moreno, de la Maestría en Auditoría Gubernamental, de la Universidad de General San Martín, “Diseños Institucionales Comparados de los Órganos de Control Externo de las Provincias Argentinas” en el que el autor se hace eco del creciente interés por la temática del control del sector público, fundado en la preocupación que tiene la sociedad por la corrupción y el empleo de los recursos públicos en función de los objetivos establecidos.

Las tareas de difusión de la entidad se complementan con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página www.asap.org.ar la que pretendemos se constituya en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

Buenos Aires
Marzo 2011

UNA APROXIMACIÓN A LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL NUEVO ROL DEL ESTADO: EL ESTADO RELACIONAL*

Por Alfred Vernis y Xavier Mendoza

INTRODUCCIÓN

En los países occidentales, el papel del Estado contemporáneo ha ido evolucionando a medida que ha cambiado la sociedad y el mercado. En cada país, el péndulo de la historia ha empujado a veces al Estado a ejercer un papel central, y otras a situarse en un segundo plano. No ha sido pues una evolución lineal. Ahora bien, de todas estas oscilaciones el rol del Estado ha salido reforzado (Evans ...[et al], 1985; Weiss, 1997; Fukuyama, 2004).

Nos encontramos en un mundo globalizado donde cada vez más son necesarias instituciones supraestatales que sólo se pueden construir a partir de Estados modernos, eficaces y eficientes. Estados con capacidad institucional para actuar y relacionarse con los diferentes actores que conforman la sociedad. Y, para ello, es importante conceptualizar una acción autónoma del Estado, independiente de la del mercado y la sociedad civil. El eje central de este artículo es tratar de definir este nuevo Estado, que viene a suceder a lo que hemos conocido durante más de medio siglo como el Estado del bienestar. Una nueva institución que hereda los aprendizajes del Estado liberal de Derecho y del Estado del bienestar y que hemos llamado Estado relacional. El Estado relacional viene emergiendo desde mitad de los años 80, a partir de la llamada crisis del Estado del bienestar, y se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y di-

fusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad (Mendoza, 1991: 109-120; Mendoza, 1995: 29-41).

Imaginemos por un momento una historia cuya música puede sonar conocida a los directivos públicos de los países desarrollados. Toni Serra es el gerente de los servicios sociales del ayuntamiento de una ciudad mediterránea de poco más de millón y medio de habitantes. Una ciudad moderna y cosmopolita, que afronta la primera década del siglo XXI con cierta preocupación debido a la desaceleración económica y los efectos del cambio climático. Pero al protagonista de nuestra historia, lo que le quita el sueño es el envejecimiento de la población de la ciudad, en la que los mayores de 65 años ya representan el 25% de la población, y donde en 20 años los mayores de 80 años serán más del 10% del total de habitantes de la ciudad.

Toni Serra y su equipo están diseñando toda una serie de políticas públicas, con su correspondiente despliegue de servicios, que contempla medidas como, por ejemplo: la preparación de una jubilación activa por parte de las empresas y comercios de la ciudad a los trabajadores mayores de 55 años; o la contratación y formación de población inmigrante en origen para atender las necesidades de depen-

* Publicado originalmente en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 44. Jun. 2009. pp. 115-144. Presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, del 4 al 7 de noviembre de 2008.

dencia de la población; o la construcción y gestión de pisos tutelados en diferentes barrios de la ciudad; o el fortalecimiento institucional de una serie de organizaciones no lucrativas para que puedan realizar programas de voluntariado para cubrir el aislamiento y la soledad de determinadas personas mayores, sin o con poca familia y amigos.

Serra y su equipo son conscientes de que todas estas políticas que están diseñando necesitan la implicación de una serie de actores, y que no sirven exclusivamente mecanismos tradicionales de subcontratación de servicios para la activación de estas políticas y prestaciones. Por ejemplo, ¿cómo va a activar la implicación de las empresas y comercios de la ciudad para que cooperen en una política de preparar a sus empleados para una jubilación activa? Mediante un contrato municipal esto no lo va conseguir, y si trata de hacer una ley, su implementación será realmente muy difícil, sino imposible. Toni Serra tendrá que ejercer de emprendedor y empezar a buscar otras aproximaciones. Quizás puede acordar con empresas descuentos en algún impuesto municipal si éstas presentan y ejecutan un plan para que sus empleados preparen una jubilación activa. Al mismo tiempo, llegar a acuerdos con centros deportivos públicos y privados para que ofrezcan descuentos y cursos a estos trabajadores. Y, también, diseñar eventos lúdico-deportivos para que estas personas se encuentren.

En el ejemplo que introduce este artículo, Toni Serra deja de ser un directivo público que ejecuta políticas públicas a través de los mecanismos que existen en su ayuntamiento, para convertirse en un diseñador de políticas públicas y un tejedor de relaciones para tratar de que éstas se lleven a la práctica con la eficacia y eficiencia necesarias, pero también con la

celeridad que la nueva situación requiere. Para poder hacer estas nuevas funciones, nuestro gerente de servicios sociales no sólo necesita tener nuevos instrumentos y herramientas que le ayuden en su cometido, sino también necesita un modelo conceptual que enmarque este nuevo rol que su institución pública está asumiendo. Para que las interrelaciones que él y su institución establezcan, se entiendan por la totalidad de actores, y se realicen dentro de los principios de legalidad, equidad, imparcialidad e igualdad de cualquier intervención pública, es necesario conceptualizar este nuevo papel de las instituciones públicas.

Echebarría (2000) reivindicaba “la relevancia y la utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa” para entender las transformaciones que ha sufrido el Estado contemporáneo. Precisamente, la “mayoría de edad” de la reforma administrativa era defendida por Caiden (1991). Sin embargo, esta expresión fue desplazada por la fuerza del concepto de la “nueva gestión pública” (Dunleavy y Hood, 1994). La aproximación al Estado relacional va más allá de esta corriente de la “nueva gestión pública”. No se trata sólo del desarrollo de la dimensión ejecutiva del *management* público y la introducción de mecanismos de mercado, sino que el Estado relacional pretende dar una nueva lógica al rol del Estado y sus funciones. De hecho, desde la nueva gestión pública se han visto estas carencias y se han acuñado conceptos como “whole-of-government” (Christensen y Lægreid, 2007) o “collaborative public management” (Agranoff, 2006; McGuire, 2006).

En este mismo sentido, Spicer (2004) llama la atención sobre la importancia de una aproximación más filosófica e histórica de la investigación sobre las administraciones públicas, algo que el autor sugiere que no han

hecho los teóricos de la “nueva gestión pública” dada la tradición que los inspira. De hecho, el concepto de Estado viene más de la tradición alemana, de Marx y Weber, que de la anglo-americana. Y es esta última tradición la que ha dominado en la literatura de gestión y gobierno público en las tres últimas décadas.

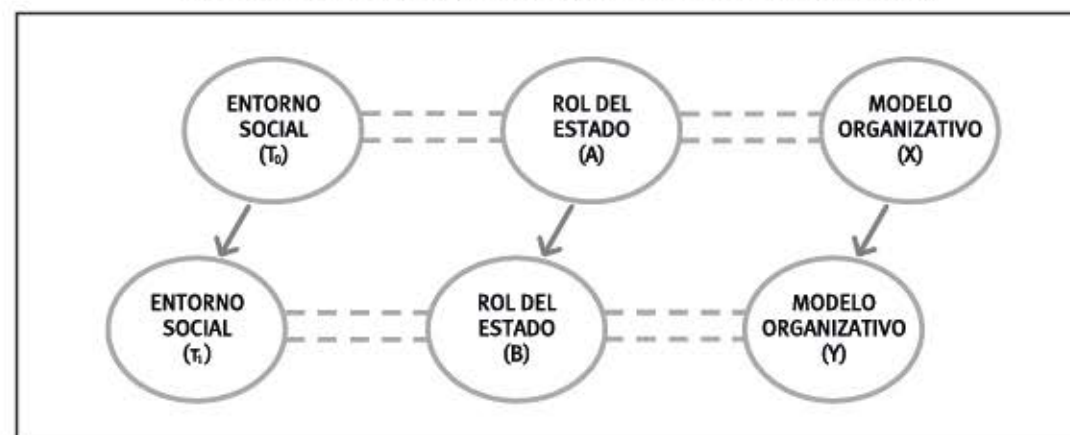
Es verdad que tratar de ponerse de acuerdo en cómo denominar el nuevo Estado que ha ido emergiendo en los últimos treinta años no es una cuestión baladí. En cada parte del mundo encontraremos diferentes matices. Schedler y Proeller (2007) señalan que la mayoría de los académicos que investigan sobre administración y gestión pública coincidirían en que “hay una conexión entre la cultura de un país o región, y la forma que la gestión en la administración pública está estructurada y trabaja”. Como analizaremos en el artículo, hay diferentes paradigmas para aproximarse al rol del Estado del siglo XXI, todos muy influenciados por la cultura de la administración pública de sus actores.

Ahora bien, en la literatura encontramos ya esfuerzos muy importantes en la dirección que apuntamos. Bresser Pereira (2004) y Bresser Pereira y Cunill (1998) han hecho aportaciones

fundamentales en esta senda, muy en la línea de lo que empezamos a desarrollar a mitad de los 90 (Mendoza, 1991 y 1995; Vernis, 1996 y 2000). Dice Bresser Pereira (2004): “un nuevo Estado social-liberal y republicano está emergiendo como respuesta a los retos que plantea la globalización y la crisis del Estado social-democrático”. Otros, como Pierre y Peters (2000), señalan que mientras en los análisis anteriores el Estado era el actor central, en los nuevos la relación Estado-sociedad es el *focus*. Kooiman (2003) acuñó la idea de “gobernanza interactiva” para referirse a la diversidad y las dinámicas de las interacciones que se producen al gobernar las sociedades contemporáneas. Anteriormente, el mismo autor había puesto la atención en la idea de “interacciones con un carácter co-público-privado, enfrente de una perspectiva gubernamental de hacerlo solo” (1993).

Nuestra tesis central (tal como muestra la Figura 1) consiste en que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de administración pública. (ver figura nº 1)

Figura Nro. 1: Relación entorno social, rol del Estado y modelo organizativo.



Esta perspectiva de análisis pone de manifiesto que difícilmente podremos llegar a comprender la lógica de las transformaciones del sector público si sólo nos centramos en los cambios que se están produciendo en su configuración organizativa. Por el contrario, comprender dicha lógica exigirá, en nuestra opinión, incorporar al análisis los cambios económicos, sociales y políticos más significativos y establecer cómo éstos afectan al rol que el Estado desempeña en las sociedades desarrolladas.

Naturalmente, la evolución del Estado del bienestar no fue lineal; se construyó sobre los modelos de Estado anteriores: el Estado absolutista y el Estado liberal. Al mismo tiempo, su evolución fue diferente en cada país, adoptando diferentes modalidades dependiendo de la historia, el entorno, etc. Lo mismo ha sucedido en el Estado relacional.

Este artículo tratará, en primer lugar, de dar algunas claves para comprender la llamada "crisis" del Estado del bienestar. A continuación nos aproximaremos a las diferentes formas en que se ha tratado de conceptualizar el "nuevo" Estado del siglo XXI, para, a continuación, presentar el modelo del Estado relacional que se basa en la corresponsabilidad y el emprendurismo. Por último, presentaremos lo que consideramos son los grandes desafíos que existen para construir un Estado y una administración pública relacionales.

1. EL SECTOR PÚBLICO HOY: ALGUNAS CLAVES PARA COMPRENDER LA "CRISIS" DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Al directivo público de nuestra historia, Toni Serra, le enseñaron en un curso de gestión pública aquella máxima que puso de moda el vicepresidente norteamericano Al Gore (1993):

"hacer más con menos". Serra no sabe si esto es consecuencia de la llamada "crisis" del Estado del bienestar o de la necesidad de los académicos de inventar cada día nuevos conceptos. A Serra lo que realmente le preocupa es que, con el poco presupuesto asignado a su departamento, tiene que hacer verdaderos "milagros" para atender las necesidades mínimas de las personas mayores de su ciudad, y en un ambiente contrario a la gestión pública. Si atendemos a los resultados de los últimos años del Edelman Trust Barometer (2005 y 2007), Serra tiene motivos para preocuparse. La confianza de los 1.500 líderes de opinión que conforman la encuesta deja a las administraciones públicas como las instituciones que les merecen menos confianza, por detrás de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación.

En definitiva, para muchos de los ciudadanos y de los medios de comunicación occidentales, el modelo del Estado del bienestar entró en "crisis" a principios de los ochenta por la sencilla razón de que no podíamos pagarlo. En nuestra opinión, las auténticas causas de la crisis están relacionadas con la manera en que históricamente se ha construido el Estado del bienestar y con la nueva realidad económica internacional, siendo la incapacidad financiera del Estado el resultado o expresión de las mismas. Pasemos, pues, al análisis de dichas causas (Mendoza, 1995).

El Estado del bienestar nace como un Estado intervencionista. La radical separación entre Estado y sociedad propugnada por el Estado liberal será fuertemente cuestionada. En primer lugar, porque el supuesto automatismo regulador de la economía en que se basaba el sistema liberal demostró reiteradamente su incapacidad para evitar que se produjeran graves crisis económicas, siempre acompañadas de elevados costes sociales. Y en segundo lugar,

porque la democratización de las instituciones representativas comportó la exigencia de que la igualdad formal ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce, tanto en el plano de los valores colectivos como en el de las ideas, un refuerzo de la legitimidad de la intervención del Estado en la sociedad. Por una parte, se produce un amplio consenso social en torno a la idea de que es preciso avanzar hacia una sociedad más justa y de que corresponde al Estado garantizar una distribución más equitativa de los bienes económicos y culturales, universalizando el acceso a los mismos. Por otra, el éxito de las políticas keynesianas, que consiguen vencer uno de los grandes males del sistema capitalista -las crisis cíclicas de la economía-, tendrá, en el plano de las ideas, un efecto legitimador de la bondad de la intervención pública. Efecto que se verá reforzado, a lo largo de los años 50, por los trabajos de economistas que, como Paul Samuelson, demostrarán la existencia de "fallos del mercado", poniendo de manifiesto que sus mecanismos no son capaces de producir los "bienes públicos" de carácter colectivo que toda sociedad precisa para su desarrollo. Como resultado de todo ello, el Estado dejará de limitarse a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado y pasará a regular, de manera decisiva, el sistema social.

Si pasamos a considerar la manera en que se ha construido el Estado del bienestar, podemos constatar que ésta ha sido guiada por una serie de *premisas*, por lo general implícitas, que han condicionado poderosamente la práctica política y administrativa. En primer lugar, se ha mantenido la separación de los ámbitos público y privado, que asumen responsabilidades diferentes, si bien a diferencia del Estado liberal no se ha tratado de una separación estricta, puesto que se

otorga una clara primacía al Estado. En esta concepción, lo "público", entendido como la búsqueda del interés general, se considera patrimonio exclusivo del Estado.

La segunda premisa ha sido la creencia, mantenida durante mucho tiempo, en la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver por sí solo los diferentes problemas sociales. El Estado del bienestar se ha presentado ante la sociedad como un Estado omnipotente, conocedor de los problemas y de sus soluciones, que asume la responsabilidad de resolver prácticamente la totalidad de los problemas sociales, los *que hace suyos*. No es de extrañar, pues, que la autosuficiencia y el paternalismo sean notas que se hayan asociado con el Estado del bienestar, al que significativamente también se ha llamado Estado Providencia.

La tercera premisa consiste en la convicción de que la producción directa por el Estado era y sigue siendo la mejor garantía y la manera más adecuada de hacer llegar a todos los ciudadanos los bienes considerados socialmente "preferentes" (como la sanidad, la educación o la cultura). Así, en la mayoría de los países europeos, plantear la provisión de un determinado servicio público ha significado de manera automática que su prestación debía ser realizada por una organización pública. Conviene subrayar que detrás de esta opción político-organizativa, que ha comportado un fuerte crecimiento del empleo público, se esconde una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial, a los que, por lo general, no se reconoce la motivación o la capacidad suficientes para participar en la prestación de los servicios públicos.

La consecuencia que se deriva de las premisas anteriores es que la *única* manera de dar respuesta a unas necesidades sociales siempre

crecientes no será otra que disponiendo de más y más recursos públicos. Como recientemente denunciaba el economista y profesor español Fuentes Quintana, para muchos de nuestros políticos "gobernar es gastar". Es decir, creer que la capacidad de gobierno depende directa y proporcionalmente del presupuesto del que se dispone.

No nos debe extrañar, pues, que bajo la presión social se haya producido una dinámica de *expansión permanente* del sector público que ha ido acumulando sin cesar nuevas responsabilidades y tareas, lo que se ha traducido en un significativo aumento de la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB). En el caso español, la financiación de este fuerte crecimiento del gasto público (que en 1975 equivalía al 25% del PIB, y en 1995 alcanzó el 49%) se ha realizado, al igual que en otros países europeos, mediante un sostenido y significativo aumento de la presión fiscal, combinado con el recurso continuado al déficit público, lo que ha comportado un fuerte crecimiento de la deuda pública.

Esta construcción acumulativa e incrementalista del Estado del bienestar sólo es viable financieramente y soportable socialmente en un contexto de crecimiento económico sostenido. De hecho, hasta los años 70, el eje de la política económica de los gobiernos socialdemócratas europeos fue favorecer las políticas de crecimiento y de plena ocupación. Sólo así se podían aplicar políticas fuertemente redistributivas que permitiesen aumentar el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad, y en especial de sus capas más débiles.

Las premisas con las que se ha procedido a construir el Estado del bienestar en muchos países europeos presentan serias limitaciones que a lo largo de la década de los 80 se han hecho

patentes, limitaciones que han acabado provocando la *crisis* del modelo. Estas limitaciones se traducen en un doble cuestionamiento del Estado del bienestar: por una parte, a su viabilidad económica y, por otra, a su eficacia social.

En cuanto a la primera cuestión, la viabilidad económica del Estado del bienestar, quisiéramos resaltar dos hechos que consideramos fundamentales. En primer lugar, el incremento de la presión fiscal tiene un límite, más allá del cual se corre el riesgo de ruptura del *pacto social* que subyace al Estado del bienestar (las clases medias y altas aceptan una presión fiscal significativa a cambio de que el Estado garantice la estabilidad social). El denominado "malestar fiscal" que desde hace años y de manera creciente sienten las clases medias en las democracias avanzadas constituye una poderosa señal de que el gasto público no puede seguir creciendo indefinidamente.

En segundo lugar, la internacionalización de la economía constituye un hecho determinante que pone en entredicho, de una manera radical, el incrementalismo característico del Estado del bienestar. La internacionalización tiene un significado muy concreto: los niveles de bienestar de una sociedad pasan a depender de manera creciente de la capacidad de su economía para competir en los mercados internacionales. En este nuevo contexto, la actuación de los poderes públicos constituye un factor de primer orden en la determinación tanto del nivel de competitividad externa de la producción de un país como del grado de atractivo que éste ofrece a las empresas internacionales para que se localicen en su territorio.

Presionados por esta nueva realidad, los gobiernos se han visto obligados a reorientar las prioridades de la política económica y a redi-

mencionar el sector público. Así, se produce una renuncia al empleo de políticas artificiales de crecimiento y creación de empleo a corto plazo, que son reemplazadas por políticas orientadas al mantenimiento y mejora de la competitividad, cuyos efectos sobre el crecimiento y el empleo tardan más en producirse pero son más duraderos. En el caso europeo, hemos de tener presentes las exigencias derivadas de la Unión Económica y Monetaria, que comportan un estricto control del déficit y del endeudamiento público de períodos anteriores. El caso español es ilustrativo de este cambio de tendencia. Así, mientras que en 1995 el gasto público alcanzó el 45% del PIB, en el año 2004 se situó en el 39% del PIB.

En cuanto a la segunda cuestión, la relativa a la eficacia social, subrayaremos tres críticas que afectan de manera muy directa a las propias bases de legitimidad del Estado del bienestar, es decir, a su capacidad para producir resultados que incrementen el nivel de bienestar de una sociedad. En el Estado de bienestar, las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, el principio de legalidad y la regularidad procedimental, ya no serán suficientes por sí mismas. Para legitimar su actuación ante la sociedad, el Estado del bienestar deberá ser capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y eficiencia (Mendoza, 1995).

El primer aspecto a considerar, tal como ha puesto de manifiesto la OCDE, es la baja *receptividad* que las organizaciones públicas exhiben ante las demandas de los ciudadanos, y que explica la amplia insatisfacción social existente en la mayoría de los países desarrollados ante el funcionamiento de los servicios públicos. La OCDE (1988), en su conocido informe *La Administración al servicio del público*, identifica las cuatro características que definen una Administración *receptiva*: a) que sea

comprensible, b) que responda a las necesidades reales de los ciudadanos considerándoles como *clientes* de la Administración, c) que sea accesible, y d) que estimule una participación activa.

Esta situación ya había sido diagnosticada muchos años antes por la teoría de la elección pública (*public choice*), que tanta influencia política y científica ha tenido en la última década. Autores como Buchanan, Tullock o Niskanen pusieron de manifiesto en los años 70 que las organizaciones públicas, al carecer de los incentivos y las sanciones que proporciona el mercado, no se sienten estimuladas a mejorar la calidad de los servicios que prestan ni a incorporar la perspectiva de los *clientes* en sus procesos decisionales y productivos. Además, al carecer de presiones competitivas, éstas tienden a expandirse sin control, en el único beneficio de sus propios miembros. En resumen, estos autores elaboran una teoría de los "fallos del gobierno" -en contraposición a la teoría de los "fallos del mercado"- que cuestiona abiertamente la supuesta bondad intrínseca de la intervención pública y la capacidad de las organizaciones públicas para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos.

Un segundo elemento de crítica a la eficacia del Estado del bienestar es el que señala la *desresponsabilización* que éste crea en la sociedad. Fenómeno que se hace más ostensible en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a los segmentos más débiles de la sociedad. Así, se denuncia el hecho de que estas políticas, en ocasiones, desincentivan a los individuos a tomar la iniciativa en la solución a sus propios problemas (que se espera se resuelvan desde el Estado) a la par que incrementan la dependencia de la sociedad respecto del Estado.

Por último, la persistencia crónica de muchos problemas sociales (como, por ejemplo, la falta de vivienda a precios asequibles, el

deterioro medioambiental o la inseguridad ciudadana) muestra la impotencia del Estado, que se ve incapaz de resolverlos por sí solo, defraudando ampliamente las expectativas de la sociedad, que él mismo había creado.

En síntesis, la “crisis” del Estado del bienestar está estrechamente relacionada con las premisas que históricamente han guiado su construcción. Si queremos preservar sus valores y la noción misma de una *sociedad de bienestar*, deberemos realizar un masivo esfuerzo de innovación social que permita la “reinención” de la administración pública y de la manera de gobernar.

2. DIFERENTES APROXIMACIONES CONCEPTUALES AL “NUEVO” ESTADO DEL SIGLO XXI

El gestor público de nuestra historia, Toni Serra, va más allá de lo que Beveridge consideraba que era la función del Estado del bienestar, esto es, combatir a los “cinco gigantes”: la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación (Bentley y Wilsdon, 2003; Giddens, 2007). La perspectiva de Beveridge ya no sirve en el siglo XXI, y seguramente es necesario hablar de bienestar en sentido “positivo” (Giddens, 2007). Serra está preocupado en cómo desde un ayuntamiento se puede co-crear este bienestar positivo con los interesados, y para ello está convencido que necesita la colaboración de otras organizaciones públicas y privadas. La administración pública de nuestro directivo público desborda las fronteras tradicionales de lo que conocemos como Estado del bienestar.

No es que haya consenso en buscar un nuevo nombre para el rol que ejerce el Estado en el siglo XXI. Para algunos autores ya les está bien seguir utilizando la terminología de Estado del

bienestar, y a partir de aquí tratan de analizar los ajustes que hay que hacer al modelo (Esping-Andersen y otros, 2002; Glennerster, 1999). Modelo o modelos, porque desde el clásico trabajo de Esping-Andersen (1990) ya nadie se atreve a hablar de una única forma del Estado del bienestar. Además, a los tres modelos de Esping-Andersen se le ha añadido el modelo mediterráneo (Ferrera, 1995). Algunos, como Hemerijck (2002), sostienen que la pregunta no es qué nueva organización del bienestar es necesaria, sino “qué políticas son posibles y justas” dadas las diferencias entre los modelos de bienestar existentes.

Hay una serie de autores que precisamente con la crisis del Estado del bienestar comenzaron a investigar en profundidad el nuevo rol de las administraciones públicas y la relación entre lo público y lo privado. Investigadores anglosajones empezaron a hablar de la economía mixta (Austin y Hasenfeld, 1985), partenariados público-privados (Kramer y Grossman, 1987), el Estado en la sombra (Wolch, 1990), los cuasimercados (Le Grand, 1991) o el Estado subcontratista (Smith y Lipsky, 1993). Estos primeros investigadores no buscaban una nueva conceptualización del Estado, sino más bien analizar sus nuevas formas de actuar, más cercanas al mercado, por lo que algunos hablaron de la “privatización del Estado” (Savas, 2000). La mayoría de estos análisis estaban enfocados en la relación entre administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

También ha existido una parte de la academia que se ha dedicado a estudiar la relación entre las administraciones públicas y las empresas, lo que se conoce en el mundo anglosajón como la *“business government relations”*. Los trabajos pioneros de Keohane y Nye (1972) introdujeron los conceptos de relaciones y actores transnacionales. Desde entonces, las em-

presas multinacionales han crecido en poder e influencia, y su relación con los Estados es también determinante para entender el nuevo rol que estos han de asumir en el siglo XXI (Donahue y Nye, 2002).

Para simplificar y no desbordar al lector con las abundantes nominaciones existentes, hemos agrupado las aproximaciones conceptuales en cuatro paradigmas. Cuando escribimos la primera versión del Estado relacional (Mendoza, 1991), estos paradigmas aún estaban emergiendo.

El paradigma de la “facilitación”

Seguramente una de las denominaciones que ha tenido más éxito ha sido la del “Estado facilitador” (“the enabling State”) (Gilbert, 1989, 2002 y 2005). Gilbert resume como la característica más importante del Estado del bienestar “el énfasis en el acceso universal a beneficios públicos proveídos por el Estado, que ofrecen a la ciudadanía una fuerte protección de derechos sociales y laborales”. La característica del Estado facilitador, en cambio, es que “enfatisa una aproximación orientada al mercado que se centra en los beneficios que promueve la participación en el trabajo y la responsabilidad individual”. Gilbert ha enfatizado la orientación al mercado del Estado facilitador dando importancia a la subcontratación de servicios, los tickets (*vouchers*) o efectivo (*cash*), la introducción del pago por servicio (*fee for service*), incentivos fiscales e introducción de legislación específica para evitar el incremento continuado del gasto público. En definitiva, un Estado cuyo rol es “proveer de una protección social a través de un apoyo público a responsabilidades privadas” (Gilbert, 2005).

El británico A. Giddens (2007: 134) prefiere hablar de un “Estado garante” que “trata de influir en los resultados para favorecer el interés público o incluso, en ocasiones, para garantizarlos”, frente a un Estado facilitador que

“emplea la inversión social en la medida de lo posible para ayudar a que las personas se ayuden a sí mismas”. A diferencia de la aproximación más norteamericana de Gilbert, Giddens, desde Europa, reivindica un Estado que trata de empoderar a la ciudadanía, pero que también proporciona un marco de garantías, como por ejemplo un salario mínimo. Para Giddens, los servicios públicos deberían ser “tan receptivos” a las necesidades de aquellos y aquellas a quienes sirven como lo son las empresas privadas.

En esta misma dirección podríamos incluir las propuestas de Field (1996) acerca del *“stakeholder welfare State”*, y de Lind (1992) y Weiss (1997) respecto del *“catalytic State”*.

El paradigma de la “adaptación”

Una aproximación interesante, muy desde la práctica, es la de Bentley y Wilsdon (2003), quienes han conceptualizado lo que denominan el “Estado adaptativo”. Un Estado que tiene que ofrecer mayor flexibilidad para satisfacer las necesidades individuales de las personas y que, siguiendo a Moore (1995), se tiene que preocupar de nuevas formas de crear valor público. Para Bentley y Wilsdon esto significa trabajar intraorganizacionalmente en las administraciones públicas, e interorganizacionalmente con otros actores privados. Introducen también la idea de la “personalización universal”, donde las administraciones públicas han de conseguir adaptar su apoyo a cada una de las necesidades y potencialidades de las personas. Para estos autores, la pregunta relevante a hacerse es: ¿cómo el sistema en su totalidad puede ser más que la suma de sus partes?

Es verdad que hay otros autores que han profundizado también en estas ideas. Por ejemplo, Pierre y Peters (2000) reflexionan sobre la necesidad de un nuevo modelo de intercambio entre el Estado y su entorno, y para ello citan la

necesidad de que exista la capacidad del Estado para un “proceso institucional de aprendizaje continuo” y de “capacidad de adaptación”.

Cercana a la idea de adaptación es la idea de “Estado activo”. F. Vandebroucke (2002) explica que el gobierno belga acuñó en 1999 la expresión “Estado del bienestar activo” para reflejar tres ideas centrales: 1) un Estado de gente activa, que permite a todo el mundo participar en la vida económica y social; 2) un Estado que provee atención a los que no pueden participar activamente; y 3) un “Estado inteligentemente activo”, refiriéndose a la forma en la que un gobierno tiene que manejar su política social.

Este pensamiento de una sociedad activa también la encontramos en “la tercera vía”, de Blair (1998): “las personas prosperarán mejor, con una sociedad activa y fuerte, donde sus miembros son conscientes de que tienen deberes hacia los otros como también para con ellos mismos”. Ideas que han desplegado Etzioni (1968 y 1998) y el propio Giddens (1994 y 1998).

El paradigma de la “gobernanza”

En la última década ha aparecido con fuerza en el escenario de la gestión pública el concepto de gobernanza. Uno de los elementos iniciales de esta discusión fue el libro coordinado por Kooiman (1993) “Modern Governance: New Government-Society Interactions”. Cuesta encontrar una definición generalizada del término, que hasta hace poco se utilizaba para acepciones bien diferentes, y que sea fácilmente comprensible. Para el propósito de este artículo, nos interesa la gobernanza que pone al Estado en el centro (Pierre y Peters, 2000), siendo conscientes que el concepto desborda el ámbito tradicional de la gestión pública.

Kooiman (2003) define la gobernanza como todas “las concepciones teóricas de gobernar”, y define gobernar como la totalidad de las

interacciones públicas y privadas “dedicadas a solucionar problemas y crear oportunidades sociales”. Sitúa su perspectiva en lo que llama “gobernanza interactiva”. Aguilar (2008) define la gobernanza como “la acción de gobernar del gobierno”; la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad, que sin duda puede producir decisiones erróneas que ocasionan daños y costes. Esta perspectiva está pues interesada en el proceso de gobernar, y se pregunta sobre las reglas, las actividades, actores, resultados, etc. No está centrada en el rol del Estado moderno.

Para nuestra reflexión acerca del Estado relacional hay aspectos interesantes en esta perspectiva, donde un Estado “fuerte” no es algo que se deriva de una constitución, sino que pasa a ser algo “contextual y emprendedor” (Pierre y Peters, 2000). Las aproximaciones de la gobernanza que nos interesan son aquellas en las que el fortalecimiento institucional del Estado cobra nuevos bríos, y donde no sólo se mira el Estado hacia fuera, sino también hacia adentro.

El paradigma “republicano”

Bresser Pereira (2004) ha acuñado el término de “Estado republicano” para referirse al Estado que ha ido surgiendo en las últimas décadas. Un Estado que, según el autor, combina los aspectos positivos del liberalismo y el socialismo. En parte social porque continúa protegiendo los derechos sociales de las personas, y en parte liberal porque protege la libertad individual y utiliza más el mercado. Sostiene que “el Estado republicano es un régimen que está formado por ciudadanos comprometidos que participan con los políticos y los gestores públicos en gobernar”.

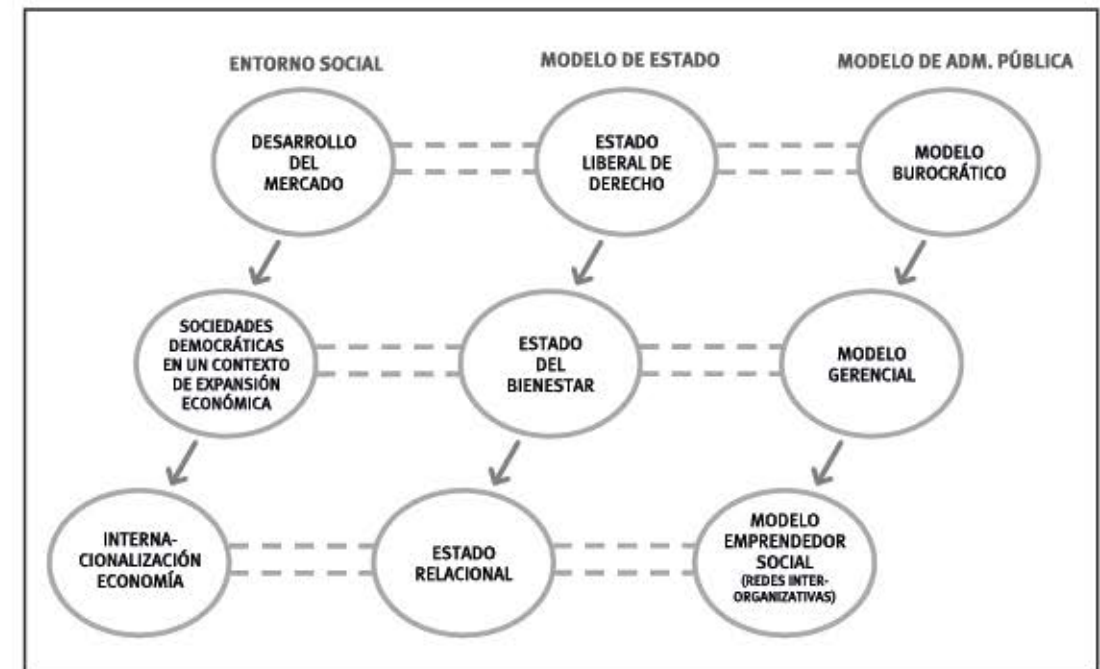
Este autor nos recuerda que el Estado es el único que tiene poder fuera de sí mismo, y este poder tiene asociado una serie de actividades

que son exclusivas del Estado. Construye Bresser Pereira sobre sus trabajos anteriores, y presenta el Estado republicano conformado por tres categorías de actividades que les son exclusivas: 1) aquellas que son monopolio del Estado, como la definición de leyes, políticas públicas, políticas impositivas, mantenimiento del orden, etc.; 2) aquellas que no son monopolio, como la educación, salud, bienestar, medio ambiente, etc., aunque sí son exclusivas del Estado las políticas públicas en estas áreas; 3) por último, también es una actividad exclusiva del Estado la política económica (1998 y 2004). En resumen, el Estado republicano nos presenta un modelo de Estado social-liberal fruto de la evolución del Estado del bienestar, y con el que nuestra propuesta de Estado relacional guarda muchas similitudes, como enseguida veremos.

3. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO ROL DEL ESTADO EN LAS SOCIEDADES AVANZADAS: EL ESTADO RELACIONAL COMO PROPUESTA

Al principio del artículo, la introducción de un gestor público lidiando con una serie de problemas relacionales era para tratar de dar la máxima relevancia a la idea de tener un constructo de Estado compartido socialmente. Si la imagen generalizada es que el modelo del Estado de bienestar no sirve a la sociedad en su conjunto ni al gestor público de nuestro ejemplo, necesitamos de un nuevo constructo que les permita atacar los retos de la sociedad contemporánea de una forma adecuada. (ver figura nº2)

Figura Nro. 2: Relación entorno social, modelo de Estado y modelo de administración pública.



En la actualidad asistimos a un intenso debate acerca de cuál debe ser el rol del Estado en las democracias avanzadas, debate que va mucho más allá de la cuestión del tamaño del sector público. Asimismo, nos encontramos en un período de intensa experimentación y búsqueda de *nuevas* maneras de dar respuesta a las necesidades y problemas sociales. Ya sea en el plano del discurso o en el del terreno de la acción, la búsqueda de un *nuevo* reparto de tareas y responsabilidades entre Estado y sociedad, distinto al del Estado del bienestar, aparece como el núcleo central de la cuestión.

El modelo del Estado relacional constituye una propuesta en esa dirección. Las innovaciones más significativas que se han producido en el ámbito de la gestión y las políticas públicas en las últimas décadas, especialmente aquellas que *rompen* con las premisas que han guiado la construcción del Estado del bienestar y tratan de superar sus limitaciones, constituyen el marco de referencia desde el que se formulan los contenidos del Estado relacional. Los diferentes paradigmas que hemos analizado en el apartado anterior han avanzado también en la dirección que proponemos.

Todo modelo es una versión simplificada e idealizada de la realidad; el del Estado relacional también lo es, con una particularidad: intenta explicar una realidad emergente, una realidad que, todavía hoy, sólo existe parcialmente y que, en gran parte, es sólo promesa de futuro. No es preciso, pues, insistir al lector que no se halla ante un modelo cerrado y acabado, sino ante una propuesta abierta que intenta estimular la reflexión y el debate.

La premisa de partida del Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier (1987), "el Estado moderno es un Estado modesto" que

reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad. La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. Sin embargo, ya existen diversos intentos de acabar con esta simplificación y defender que "el Estado es necesario, pero no el lugar sagrado monopolizador de lo universal, que lo público no se identifica con lo político y que la sociedad civil encierra de hecho y de derecho un fuerte potencial de universalismo y solidaridad" (Cortina, 1993: 150). Por tanto, es importante no asumir que un Estado fuerte supone una sociedad civil débil y, viceversa, que una sociedad civil fuerte supone un Estado débil. El corolario es la necesidad de estimular a los ciudadanos y a los diferentes colectivos a participar en la resolución de aquellos problemas sociales en los que están implicados de manera más directa. Algunos ejemplos lo ilustran con claridad.

Nadie cuestiona hoy en día que en la solución al problema del "fracaso escolar" las familias juegan un papel decisivo. Lo mismo sucede en la lucha contra la contaminación ambiental, en la que se considera imprescindible la toma de conciencia y el cambio de comportamientos de toda la sociedad. O en la cuestión de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades, en donde cambios como el modelo de "policía comunitaria" ponen de manifiesto la importancia de que la propia comunidad asuma un rol activo en un tema que tan directamente le afecta.

Los ejemplos anteriores ponen de relieve que la resolución de estos y otros muchos problemas sociales requiere que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que el Estado difícilmente podrá

sustituirle. En este sentido, el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

El término *corresponsabilidad* comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes. Plantear la relación entre Estado y sociedad en términos de corresponsabilidad significa, pues, abandonar la desconfianza propia hacia el Estado del bienestar y sustituirla por una actitud decidida de diálogo y cooperación. Por eso, en el Estado relacional los intereses colectivos dejan de ser considerados como patrimonio exclusivo del Estado, y la participación de la sociedad -principalmente a través de las asociaciones y las organizaciones de finalidad no lucrativa- se convierte en algo no sólo deseable sino también legítimo.

En un contexto pluralista, en el que el control jerárquico no es posible y la contestación y la crítica son legítimas, lo que estimula a la sociedad civil a colaborar con el Estado es el *grado de coincidencia en los objetivos* de una determinada política pública y en la manera de implementarla. Colaboración que se plasma en *proyectos comunes*, en los que ambas partes acuerdan los objetivos a alcanzar, aportan recursos para ello y, como consecuencia, asumen la corresponsabilidad por los resultados.

Un aspecto importante de esta *nueva* articulación, en clave de corresponsabilidad, entre los sectores público y privado es que el protagonismo corresponde a las necesidades sociales. El criterio para asignar las tareas y las responsabilidades no se establece con base en la naturaleza pública o privada de las organiza-

ciones participantes, sino con base en su capacidad para dar respuesta de la forma más adecuada y efectiva a una determinada necesidad social. Lo importante ya no es el *quién* lo hace sino el *resultado* que se consigue. En este sentido, el político y el gestor *relacional* prefieren, responsablemente, "perder" protagonismo institucional, es decir, prefieren hacer con otros o incluso que sólo hagan otros, si con ello se gana en *eficacia social*.

El *principio de subsidiariedad*, que se proclama en el tratado de Maastricht de manera limitada al ámbito público, se extiende en el Estado relacional a la sociedad civil. Con ello no se afirma la superioridad intrínseca de las organizaciones privadas frente a las públicas, ni lo contrario. Al abrir la posibilidad de que la sociedad civil y la iniciativa privada se incorporen a la satisfacción de las necesidades colectivas, el Estado relacional introduce también la *dimensión competitiva* en la relación entre los sectores público y privado. Cooperación y competencia dejan de ser aspectos excluyentes (como sucedía en el Estado del bienestar) y su integración pasa a afirmarse como condición necesaria para alcanzar la eficacia social.

La emergencia de los "nuevos servicios públicos", resultado de los programas de reforma y modernización administrativa en el ámbito de los servicios personales y de manera muy destacada en el caso de la sanidad, es una prueba palpable de una nueva articulación entre los sectores público y privado que, en buena parte, obedece a una lógica *relacional*. La nota que caracteriza a los "nuevos servicios públicos" es el establecimiento de una *nueva* relación del Estado con los proveedores y con los usuarios.

La relación con los proveedores se ve modificada en un doble sentido como conse-

cuencia de la separación de las funciones de provisión y de prestación de los servicios públicos. Por una parte, ello comporta la incorporación de organizaciones con finalidad no lucrativa y de la iniciativa privada. Y por otra, dicha incorporación va acompañada por la introducción de mecanismos concurrentes, lo que ha dado lugar a la creación de “cuasi-mercados”, “mercados sociales” o “mercados planificados” en los que participan, teóricamente en pie de igualdad, tanto las organizaciones públicas como las privadas.

En relación con los usuarios se busca fortalecer su posición frente a los proveedores de los servicios públicos a objeto de aumentar el grado de respuesta a sus demandas individuales (*receptividad*). Entre las medidas más frecuentes que se han aplicado para conseguirlo encontramos, en primer lugar, la aplicación del *marketing* a los servicios públicos y la implantación de estrategias de calidad de servicio, ambas con un importante impacto ideológico, pues el ciudadano deja de ser contemplado como un *administrado* y pasa a considerarse como *cliente* de la Administración, reconociéndole el “derecho” a ejercer una mayor influencia. En segundo lugar, destacan las medidas orientadas a permitir la libre elección de prestación y que están relacionadas, aunque no siempre, con la introducción de mecanismos concurrentes en la prestación de los servicios públicos.

Debe subrayarse que en la *nueva* relación del Estado con los usuarios de los servicios públicos se parte de la premisa de que éstos son personas suficientemente maduras como para asumir un mayor protagonismo en la prestación y el control de dichos servicios. A través de su participación activa se espera conseguir no sólo un mayor grado de satisfacción sino también hacerles corresponsables por el resultado obtenido.

Tal como se ha expuesto a lo largo de este

apartado, la lógica *relacional* busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece *necesariamente* vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado del bienestar. Gobernar ya no es sinónimo de gastar, sino de capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar los recursos, públicos y privados, existentes en una sociedad y dar así respuesta a las necesidades sociales.

El fomento del voluntariado social, la elaboración de planes estratégicos de ciudad y su empleo como foro de diálogo entre las distintas administraciones y los agentes económicos, la realización de campañas como “Barcelona, ponte guapa” que consiguieron movilizar importantes cifras de inversión privada en la rehabilitación de edificios y la mejora del paisaje urbano, las reformas del sistema sanitario realizadas en Cataluña y el País Vasco, las reformas de los centros históricos de muchas ciudades españolas, la promoción exterior de las pequeñas y medianas empresas, constituyen algunos ejemplos ilustrativos de *práctica relacional* que hace años se está dando en el caso español.

Todo ello configura un *protagonismo diferente* del Estado que, si bien aparece como un actor social más, está dotado de una dimensión específica y ocupa una posición privilegiada para asumir un rol de liderazgo y dinamización de la propia sociedad. El Estado relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello representa (producción y difusión de información, corresponsabilización de la sociedad, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza *relacional* de su actividad en su principal atributo de identidad.

En este sentido, la legitimidad de la actuación del Estado relacional se basa no sólo en el requisito inexcusable de legalidad, sino en los principios de eficacia social y corresponsabilidad, lo que viene determinado por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales, por su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, por su transparencia en la articulación de los ámbitos público y privado, y por su modestia en asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos.

El modelo organizativo (en sentido amplio) que corresponde al Estado relacional es, sin duda, el del *emprendedor social* capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político y el gestor *relacional* se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación y la innovación social en la manera de dar respuesta a los problemas y necesidades sociales. En el Estado del bienestar, la responsabilidad de los directivos públicos se ciñe a la consecución de los objetivos establecidos para su organización a través de la optimización de los recursos *propios*. En esta concepción, el presupuesto aparece como un límite *absoluto* a la capacidad de incidencia de la Administración ante los problemas sociales. Es la versión directiva de la creencia política de que “gobernar es gastar”.

En el Estado relacional, el *principio de eficacia social* redefine el concepto de gestión. La responsabilidad de los directivos públicos se contempla como la obtención de resultados a través del conjunto de organizaciones, públicas y privadas, que participan en un determinado

sector de actuación de los poderes públicos. La *dimensión interorganizativa* aparece, así, como una de las notas fuertes de la concepción *relacional* de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el reto de la gestión consiste en conseguir el mayor *factor multiplicador* posible sobre el presupuesto propio. Lo que cuenta no son los resultados propios en sentido estricto (*outputs*) sino el impacto social conseguido (*outcomes*).

En el terreno de la configuración organizativa de la administración pública también se producen cambios significativos. En el Estado del bienestar, la *agencia o forma divisional* -basada en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y consecución de economías de escala- se considera el diseño más adecuado para las organizaciones públicas cuya responsabilidad es la prestación de servicios. Mientras que en el Estado relacional, la “organización-en-red” (*network organization*) -basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance, y flexibilidad- aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la interrelación entre Estado y sociedad.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ESTADO RELACIONAL VISTO DESDE EL PRESENTE

La superación de la “crisis” del Estado del bienestar y la construcción del Estado relacional representan un gran reto para el conjunto de la sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. Nos gustaría concluir formulando algunas reflexiones sobre la manera de avanzar hacia un Estado y una administración pública más *relacionales*¹.

¹ Para un tratamiento más detallado de las cuestiones que se presentan en este apartado, ver Mendoza (1991) y Vernis (1996 y 2000).

Primera. La administración pública debe asumir su rol *relacional* de una manera activa y convencida. Sin embargo, debe evitarse el riesgo de “mitificar” la privatización y/o la sociedad civil, para no caer en el extremo de “la colaboración a toda costa”.

La privatización en muchos países condujo muchas veces a la “sustitución” del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incrementar las capacidades estatales, las disminuyó. Así, pues, en muchas partes del mundo se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado que hace que muchos directivos públicos y responsables políticos aborden el tema con precaución. Lo que se conoce como la “captura del Estado” (ver Hellman, Jones y Kaufmann, 2000 y 2002).

Basándose en la experiencia de colaboración público-privada acumulada en Estados Unidos desde los años setenta, autores como Lester Salamon han puesto de manifiesto la existencia de “fallos del sector no lucrativo” en la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, se destacan cuatro aspectos presentes en muchas de estas organizaciones: su *particularismo*, fruto de la focalización en problemas y grupos de población determinados; su *paternalismo*, debido a que la definición de las necesidades de la comunidad suele realizarse por los miembros de ésta con más recursos; su *amateurismo*, derivado de la dificultad de atraer buenos profesionales; y su *insuficiencia* para generar el volumen necesario de recursos para solucionar los problemas sociales.

Si a los “fallos del mercado” siguieron los “fallos del gobierno” y a éstos, los “fallos del sector no lucrativo”, el reto será encontrar fórmulas que permitan articular la interacción entre Estado, sociedad civil y mercado aprovechando

lo mejor de cada uno y evitando sus puntos débiles o deficiencias. No se trata, por lo tanto, de que las organizaciones no lucrativas y la iniciativa privada sustituyan a las organizaciones públicas, sino de que cooperen y se complementen.

Segunda. La incorporación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en un sector concreto de actuación de los poderes públicos suscita una serie de cuestiones que deberían ser objeto de un detenido análisis: a) ¿en qué actividades existen mayores oportunidades para crear un “valor social añadido” mediante dicha incorporación?; b) ¿qué objetivos se quieren conseguir con la colaboración público-privada?; c) ¿qué tipo de relación público-privada se considera más adecuada?; d) ¿qué requisitos mínimos deberán cumplir las organizaciones privadas a las que se asignen tareas y responsabilidades públicas?, ¿qué mecanismos se seguirán para su selección?; y e) ¿cómo se va a gestionar la relación con las organizaciones privadas?

Nótese que las oportunidades presentes en cada caso concreto y los objetivos perseguidos determinarán la naturaleza de la relación público-privada. Por otra parte, las tres últimas cuestiones ponen de relieve la importancia de disponer de un marco institucional y de unas “reglas de juego” adecuadas que permitan una interacción efectiva entre los sectores público y privado.

Tercera. La propuesta del Estado relacional no está exenta de riesgos y limitaciones. El Estado relacional presupone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable. Asimismo, presupone una clase política con una significativa capacidad de liderazgo social y una administración pública con una fuerte capacidad de gestión estratégica y de operar sistemas

descentralizados y pluralistas.

No es difícil imaginar los problemas que pueden surgir si no se cumplen suficientemente dichos requisitos. Así, por ejemplo, la falta de transparencia en la relación público-privada puede conducir a la *patrimonialización* del Estado por poderosos intereses corporativos. O cómo, sin las necesarias capacidades estratégicas y operativas, la gestión de un sistema plural con múltiples decisores se convierte en una tarea imposible, que conduce a la ingobernabilidad.

Lo anterior subraya la especial responsabilidad que corresponde a la Administración en la creación del marco institucional y de los incentivos que estimulen tanto el desarrollo de los valores y actitudes sociales adecuados como el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para una efectiva relación público-privada.

Cuarta. El modelo de Estado relacional pone en el centro del debate el **fortalecimiento institucional de las administraciones públicas**, sobre todo de los elementos del modelo que realizan “actividades públicas”. En líneas generales, las administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, deben asegurarse de que estas asociaciones entre lo público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

En esta línea, cuando se introducen elementos de mercado, como la externalización, los partenariados público-privados, los “cuasi-mercados”, etc., la decisión de si son apropiados o no se ha de tomar en cada caso. Pero también teniendo muy en cuenta **la gobernanza en el largo plazo** de la política pública afectada y de los

intereses de la sociedad.

Quinta. Todos estos elementos y cambios que hemos comentado introducen con fuerza la necesidad de un **liderazgo relacional** y una **capacidad de emprendimiento social** en los directivos públicos. En definitiva, este nuevo contexto ya está exigiendo el establecimiento de liderazgo entre los directivos públicos con excelentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión, que piensen y planeen colectivamente y que puedan trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas. En términos generales, se requerirá cada vez más *competencias de carácter relacional* (Longo, 2004).

En esta reflexión es importante no olvidar que la línea entre la gobernanza y la gestión pública no está nada clara. Esto provoca, entre otras cosas, que la gestión de las políticas públicas tenga en la actualidad un **perfil político mucho más alto**. Esto tiene naturalmente implicaciones muy importantes para la formación de los directivos públicos.

Sexta. Nos encontramos, pues, ante un doble reto de desarrollo organizativo e institucional. Preservar una *sociedad de bienestar* en el nuevo contexto de una economía mundializada constituye un enorme desafío que, además de profundos cambios en el sector público, requiere la implicación activa de todos los actores sociales. Nuestro gran reto colectivo es implantar e institucionalizar las innovaciones *necesarias*.

BIBLIOGRAFÍA

- Institution Press.
- **Dunleavy, P. y Hood, C.** (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", en *Public Money and Management*, Vol. 14 N° 3, Oxford, pp. 9-16.
 - **Echebarria, K.** (2000), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Caracas, pp. 77-96.
 - **Edelman UK** (2005), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
 - _____ (2007), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
 - **Esping-Andersen, G.** (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
 - _____ [et al] (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
 - **Etzioni, A.** (1968), *The Active Society: a Theory of Societal and Political Processes*, New York, Free Press.
 - _____ (1998), "Should We End Social Security? A Community Approach", en *Challenge*, Vol. 41 N° 5, White Plains, pp. 5-15.
 - **Evans, P.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T.** (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - **Ferrera, M.** (1995), "Los Estados del bienestar del Sur en la Europa social", en *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*, S. Sarasa y L. Moreno (eds.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya).
 - **Field, F.** (1996), *How to Pay for the Future: Building a Stakeholder's Welfare*, London, Institute for Community Studies.
 - **Fukuyama, F.** (2004), *La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XXI*, México, Ediciones B.
 - **Fukuyama, F. y Marwah, S.** (2000), "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 4, Baltimore, pp. 80-94.
 - **Giddens, A.** (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
 - _____ (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
 - _____ (2006), "Europe: Teaching Us a Lesson", en *New Statesman*, London, September 25.
 - _____ (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós.
 - **Gilbert, N.** (2002), *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*, New York, Oxford University Press.
 - _____ (2005), "The 'Enabling State?' from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls", Paris, OECD (OECD Social, Employment and Migration Working Papers; N° 26).
 - **Gilbert, N. y Gilbert, B.** (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York, Oxford University Press.
 - **Glennerster, H.** (1999), "Which Welfare States Are Most Likely to Survive?", en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8 N° 1, Oxford, pp. 2-13.
 - **Gore, Al** (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less. Report of the National Performance Review*, Washington, United States Government Printing Office.
 - **Hellman, J. S.; Jones, G.; y Kaufmann, D.** (2000), "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2444).
 - _____ (2002), "Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?", Washington, World Bank.
 - **Hemerijck, A.** (2002), "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University Press.
 - **Keohane, R. y Nye, J.** (eds.) (1972), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
 - **Kooiman, J.** (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
 - _____ (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage.
 - **Kramer, R. y Grossman, B.** (1987), "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies", en *Social Service Review*, N° 61, Chicago, pp. 32-55.
 - **Le Grand, J.** (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", en *Economic Journal*, N° 101, London, pp. 1256-1267.
 - **Lind, M.** (1992), "The Catalytic State", en *The National Interest*, N° 27, Washington, pp. 3-12.
 - **Longo, F.** (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
 - **Lozano, J. M.** (2001), "L'empresa en la societat", en *IDEES*, 10.
 - **McGuire, M.** (2006), "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 33-43.
 - **Mendoza, X.** (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en *Documentación Administrativa*, N° 223, Madrid, pp. 261-290.
 - _____ (1991), "Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios

sociales”, en *Público-privado y bienestar social*, Institut de Treball Social i Serveis Socials (ed.), Barcelona, INTRESS.

_____(1995), “Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, en *La sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores*, Rafael Bengoa (ed.), Madrid, Merck Sharp and Dohme.

• **Moore, M.** (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

• **OCDE** (1988), *La administración al servicio del público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

_____(2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.

• **Pierre, J. y Peters, B. G.** (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.

• **Savas, E. S.** (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers.

• **Schedler, K. y Proeller, I.** (2007), “Public Management as a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research”, en *International Public Management Review*, Vol. 8 N° 1, St. Gallen, pp. 187-194.

• **Smith, S. y Lipsky, M.** (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.

• **Spicer, M.** (2004), “Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement”, *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 3, Washington, pp. 353-362.

• **Stivers, C.** (1994), “The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, Washington, pp. 364-369.

• **Vandenbroucke, F.** (2002), “Sustainable Social Justice and ‘Open Co-ordination’ in Europe”, en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University Press.

• **Vernis, A.** (1996), *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*, Barcelona, Centre d’Investigació, Formació i Assessorament; Diputació de Barcelona.

_____(2000), *Organizing Services to the Elderly*, Ann Arbor, New York University (UMI Dissertation Services).

_____[et al] (1998), *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Deusto.

_____(2006), *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*, London, Palgrave Macmillan.

• **Weiss, Linda** (1997), “Globalization and the Myth of the Powerless State”, en *New Left Review*, N° 225, London, pp. 3-27.

• **Wolch, J.** (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.

EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PODER EJECUTIVO NACIONAL: ¿BÚSQUEDA DE TRANSPARENCIA, BÚSQUEDA DE RESULTADOS O BÚSQUEDA DE SENTIDO?

Por Oscar Domenella

A dieciocho años de la sanción y puesta en marcha de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, resulta oportuno reflexionar acerca de los resultados alcanzados, los déficits que no han sido superados y las acciones necesarias para actualizar y mejorar el sistema.

En este caso me propongo abordar uno de los componentes centrales del sistema de control vigente en nuestro país: el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional. En particular, intentaré revisar, cuestionar, exponer y proponer: 1) los posibles focos de interés que las estrategias de control interno pueden asumir desde una perspectiva conceptual; 2) la estrategia adoptada en el caso argentino y su pertinencia en relación a los fundamentos establecidos en la norma mencionada; 3) ciertos argumentos que intentan explicar de manera tentativa los déficits y pasivos encontrados; y 4) algunos elementos propositivos tendientes a mejorar la situación actual y, en el mejor de los casos, establecer algunas bases para un salto cualitativo en la materia.

1. MARCO CONCEPTUAL

Entiendo por Sistema de Control Interno al conjunto de procesos orientados a proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a

la consecución de objetivos de las organizaciones públicas en materia de eficacia y eficiencia de las operaciones y confiabilidad de la información financiera, y al cumplimiento de las leyes y normas aplicables en ese ámbito (Sánchez, 2005).

Esta definición coincide con las Normas Generales de Control Interno elaboradas por la Sindicatura General de la Nación¹, en cuanto un Sistema de Control Interno se considera efectivo en la medida en que la autoridad a la que apoya cuenta con una seguridad razonable respecto a: la información acerca del avance en el logro de sus objetivos y metas y en el empleo de criterios de economía y eficiencia; la confiabilidad y validez de los informes y estados financieros; y el cumplimiento de la legislación y normativa vigente incluyendo las políticas y los procedimientos emanados del propio organismo.

A los efectos de este trabajo enfocaré la atención en dos de las tres dimensiones subyacentes en las definiciones anteriores², a saber:

A. Una dimensión orientada al cumplimiento de objetivos y resultados en materia de eficacia y eficiencia, con el necesario complemento de confiabilidad en la información vinculada al costo/beneficio de las operaciones.

B. Una dimensión orientada al cumplimiento de

¹ Normas Generales de Control Interno elaboradas por la Sindicatura General de la Nación - 1998 - Argentina

² Los motivos por los que no se considera como dimensión de análisis los estados financieros son, en primer lugar, el hecho que esos aspectos son los que mayor desarrollo técnico han tenido dentro de la auditoría generando prácticamente una disciplina en sí misma y, en segundo lugar, a que los aspectos financieros forman parte tanto de la dimensión de eficacia y eficiencia de resultados como de la de control normativo.

leyes, normas y procedimientos aplicables al interior de la administración pública que establezca límites preventivos y acciones fiscalizadoras contra posibles hechos ilícitos.

Ambas dimensiones no implican contradicción o incompatibilidad. Por el contrario, un Sistema de Control Interno adecuado debe incluir ambos aspectos. Sin embargo, el peso específico que cada una de esas dimensiones tenga en la estrategia de control y, en consecuencia, en el foco de las actividades y en la asignación de los recursos, determinará modelos distintos para la gestión del control interno.

De hecho, los organismos multilaterales de crédito vienen alentando de manera teórica y sustantiva ambos enfoques. El Banco Interamericano de Desarrollo desarrolla sistemáticamente los enfoques de control en base al logro de objetivos y resultados a través del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) en casi todos los países latinoamericanos³. El Banco Mundial, por su parte, financia y promueve programas de fortalecimiento de las actividades de prevención y fiscalización contra la corrupción a través de acciones vinculadas a dotar de mayor transparencia a las administraciones públicas⁴.

Los Sistemas de Control Interno orientados al cumplimiento de objetivos y resultados, además de realizar los controles de legalidad y cumplimiento pertinentes, centran su atención y sus recursos en determinar la correlación existente entre *insumos* – *productos* – *resultados* – *impactos* de la gestión de los organismos públicos; es decir, tienden a constituirse en unidades

organizativas con capacidad para evaluar y monitorear el proceso de las políticas públicas de manera de generar insumos para la toma de decisiones. Para ello, enfocan la cadena de valor subyacente en el proceso de adopción e implementación de las políticas. De este modo se apunta a constituir unidades de control interno con capacidades para:

- Evaluar la producción y el resultado de las políticas en función de la planificación estratégica establecida o el presupuesto formulado.
- Establecer el grado de vinculación entre producción y recursos en términos de eficacia, eficiencia y economía.
- Evaluar la racionalidad organizativa en función de los objetivos establecidos.
- Monitorear el grado de cumplimiento de productos intermedios o parciales.
- Evaluar la utilidad y el nivel de satisfacción de los productos y/o servicios que se brindan a la comunidad.
- Responsabilizar las unidades operativas en función del grado de cumplimiento de metas.
- Facilitar, en suma, la práctica de rendición de cuentas en función de los resultados obtenidos con el uso de recursos públicos.

Por su parte, los Sistemas de Control Interno orientados al cumplimiento de leyes, normas y procedimientos como estrategia para reducir el campo de posibilidad para hechos ilícitos, implica básicamente concebir un conjunto de premisas y proposiciones que podrían resumirse de la siguiente manera:

- Una de las grandes debilidades de los países en vías de desarrollo esta dada por la existencia de corrupción estructural de carácter sistémico,

³ Para una perspectiva teórica ver "Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público" – CLAD/BID - 2007

⁴ Para una perspectiva teórica ver "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption" - K. Dye and R Staphenurst - The Economic Development Institute of the World Bank - 1998

incluso de manera más determinante que la incapacidad para alcanzar los objetivos y resultados establecidos, ya que la corrupción viola la confianza pública en el Estado y pone en peligro la cohesión social.

- Los recursos humanos en general y, en particular, los del sector público⁵ de esos países tienden comúnmente a considerar como dados los hechos irregulares o, cuanto menos, anómicos.
- En este sentido, las unidades orgánicas de auditoría interna y el Sistema de Control Interno en general, pueden ayudar a frenar y modificar esas conductas actuando como un elemento disuasivo frente a eventuales abusos en el uso de recursos públicos y a las tendencias para desviarlos en beneficio de intereses espurios.
- Por lo tanto, los Sistemas de Control Interno deben estructurarse en función de: a) el desarrollo de instrumentos destinados a la vigilancia, fiscalización y verificación administrativa, que permitan prever, observar, dirigir o gobernar los acontecimientos registrados dentro de la entidad y que puedan producir reflejos en sus objetivos institucionales⁶; b) un conjunto de profesionales, preferentemente provenientes del derecho o la contabilidad, con conocimiento suficiente de las normas y procedimientos en la administración pública⁷; y c) un conjunto de prácticas legales y contables enfocadas en el control del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, de modo de determinar la forma en que se hizo uso de los recursos públicos, con el objeto

de identificar acciones irregulares o sospechosas.

Vale señalar nuevamente que estos dos enfoques no se presentan en contraposición sino que deberían tender a ser complementarios. En los hechos, ambos apuntan a enriquecer, optimizar y reforzar las acciones y actividades de las organizaciones públicas y a transparentar el uso de los recursos públicos a partir del concepto de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. En todo caso, lo que sí cambia es el énfasis puesto en los medios y estrategias de control interno.

2. LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Las bases para la arquitectura normativa que sustenta el Sistema de Control vigente en nuestro país -Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control- estaban orientadas a generar la obligación de los funcionarios públicos a rendir cuentas de su gestión, tal como lo explicita el Artículo 3° de la misma⁸. En el caso particular del control interno, el Artículo 103° nos sugiere que el espíritu original de la norma apuntaba a la implantación de un modelo que complementara los dos enfoques mencionados en el ítem anterior⁹. Esto suponía que los procesos de auditoría interna debían enfocarse de manera paralela y complementaria en la detección de fallas y errores procedimentales o de cumplimiento para evitar hechos de corrup-

⁵ El concepto de recursos humanos del sector público alcanza tanto al personal de planta permanente como a los funcionarios de naturaleza política.

⁶ Para una ampliación de esa definición, ver "Corrupção política: uma patologia social" – A. Pontes Botelho - Instituto Brasileiro de Direito Público - Brasília - 2008

⁷ Aunque es necesario reconocer que en los últimos años se ha dado mayor apertura a profesionales de otras disciplinas, entre las cuales se debe destacar la ingeniería de sistemas.

⁸ Art.3.- Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

⁹ Art.103.- El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

ción, por una parte, y en el control y evaluación de los objetivos y resultados de la organización, por la otra. De este modo, se pretendía dar un salto cualitativo en el modelo de control a partir de la participación proactiva de las auditorías internas. El eje central debía pasar, entonces, por la agregación de valor a la gestión de los organismos en base al aporte sistemático de insumos para la mejora continua en la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, pasados dieciocho años¹⁰, nos encontramos con una situación deficitaria y poco virtuosa respecto al tipo de control interno que describimos.

Desde la perspectiva de este trabajo, el Sistema de Control Interno vigente en nuestro país no ha podido generar aún las capacidades para la constitución de un sistema efectivo de lucha contra la corrupción ni para evaluar los desempeños institucionales en términos de logro de objetivos y resultados. En síntesis, no ha conseguido erigirse en una instancia capaz de agregar valor y transparencia a la gestión pública en base a acciones sistemáticas para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En realidad se ha consolidado un tipo de control interno basado en la rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa (Schweinheim, 2005), con una orientación al control de cumplimiento de los procedimientos, pero desde una perspectiva meramente formal y, en consecuencia, con escaso valor para la gestión, ya sea en términos de resultado como en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Como corolario de ello, es posible obser-

var una suerte de "ritualización" de los procesos de auditoría interna; es decir, se transforman precisamente en aquello que deberían combatir: no agregan valor; se estandarizan volviéndose rutinas muchas veces de escaso o nulo valor; no realizan aportes para el mejoramiento efectivo de la gestión institucional; no consiguen establecerse como un mecanismo preventivo y eficaz para detectar hechos ilícitos; no generan información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones ni para la rendición de cuentas; en síntesis, se transforman en una carga en el proceso de producción de políticas más que un instrumento tendiente a la transparencia y eficacia de la gestión pública.

Esta situación ha tendido a desvalorizar y desvirtuar el Sistema de Control Interno, lo cual no ha sido inocuo ya que el mismo ha sido expuesto cada vez más a la falta de independencia y autonomía; a la escasez de recursos financieros, humanos, de infraestructura y tecnológicos; y a una desjerarquización organizacional real y sistemática, tanto del organismo rector como de sus unidades jurisdiccionales. En consecuencia, podemos afirmar que la permanencia del actual estado de situación constituye una alarma y un llamado de atención para la salud y supervivencia del Sistema de Control en su conjunto.

3. EXPLICACIONES TENTATIVAS Y PROVISORIAS¹¹

Con el objeto de realizar algún aporte para cambiar el escenario actual, considero necesario, en primer término, intentar explicar los motivos y las causas por las cuales se llegó a la situación descripta. En ese sentido, desarrollo

brevemente algunas hipótesis tentativas al respecto, a saber:

A mayores componentes de institucionalidad democrática delegativa en la cultura política¹² le corresponden menores posibilidades de valorización de los beneficios asociados a la actividad de control interno.

Un enfoque posible a la problemática planteada para el caso argentino nos conduce al concepto de "democracia delegativa" (O' Donnell, 1997), y a las significativas similitudes que los gobiernos argentinos, posteriores a 1983, han presentado respecto a ese modelo de democracia.¹³ Las democracias delegativas suponen la preeminencia de la tradición democrática sobre las tradiciones republicanas y liberales en la conformación de los sistemas políticos (O' Donnell, 2004). Esto, a su vez, se traduce en la siguiente premisa: la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. En este sentido, la tendencia natural en este tipo de democracias es al aislamiento del poder ejecutivo respecto de las instituciones políticas y los intereses organizados. Por ello los mecanismos de *accountability* horizontal, tanto de balance como asignados, resultan extremadamente débiles o directamente inexistentes en las democracias caracterizadas

como delegativas¹⁴. En la medida que sectores mayoritarios de la población consideren exitosa las políticas de gobierno, en particular las económicas, los presidentes delegativos encuentran inaceptable u obstaculizante que sus acciones puedan ser controladas.

Este tipo de institucionalidad delegativa también ha condicionado el modelo de gestión y administración del sector público, generando en consecuencia un tipo particular de burocracia, la cual fue denominada como "institucionalidad administrativa delegativa"¹⁵, con una serie de características propias. En lo que respecta al tipo de Sistema de Control que se desarrolla en este tipo particular de administraciones públicas, se ha señalado que tienden a un bajo nivel de responsabilización política y administrativa dada la necesaria discrecionalidad para las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión que requiere este tipo de institucionalidad (Schweinheim, 2003). En un contexto de esta naturaleza, tanto la Sindicatura General de la Nación como las Unidades de Auditoría Interna en nuestro país, aún siendo organismos dependientes del Poder Ejecutivo, se convirtieron gradualmente en instancias organizacionales cada vez más desvalorizadas.

A menores niveles de calidad y cantidad de auditorías de gestión de resultados le corresponden menores posibilidades de agregación de valor a la gestión institucional y, por lo

¹² Entiendo el concepto de "cultura política" según la definición de Jacques Lagroye, a saber: es el conjunto de creencias y valores compartidos, referentes a la vida en sociedad y al rol de las actividades políticas en la conservación y la orientación de la cohesión social; conjunto de actitudes fundamentales que permiten el ajuste mutuo de los comportamientos o la aceptación de actos de autoridad que tienden a imponer ese ajuste. (Lagroye, 1991)

¹³ Aunque en realidad pueden encontrarse rasgos de democracia delegativa a lo largo de toda la historia argentina.

¹⁴ Aquí cabría preguntarse si esa debilidad es el producto de un déficit institucional y de funcionamiento del Sistema de Control o si es el resultado natural de un contexto delegativo. En otras palabras y aunque parezca retórico, ¿la institucionalidad es de naturaleza delegativa porque no funcionan los mecanismos de *accountability* horizontal o no funcionan los mecanismos de *accountability* horizontal porque la institucionalidad es delegativa?

¹⁵ Para una caracterización de la misma, ver "República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa" - G. Schweinheim - 2006

¹⁰ Es justo reconocer que en los últimos años la Sindicatura General de la Nación ha iniciado procesos tendientes a modificar el perfil extremadamente legal y contable de su gestión.

¹¹ Digo provisionales en tanto las mismas constituyen el foco central de mi Proyecto de Tesis de Maestría, actualmente en desarrollo.

tanto, a una valorización menor de su utilidad.

Dado que debe fundarse en criterios de economía, eficiencia y eficacia, el Sistema de Control Interno debería estar orientado, fundamentalmente, a los procesos productivos de la gestión, o sea a la relación existente entre *insumos - productos - resultados - impactos*.

Esto, a su vez, supondría un cambio en la noción de responsabilidad para los gobernantes y administradores públicos. Ya no se trataría sólo de la responsabilidad por el cumplimiento de la regularidad de las registraciones contables públicas o de la legalidad de los actos administrativos, sino que supondría una redefinición de la responsabilidad en tanto esos actores tendrían la obligación de informar sobre los resultados obtenidos a partir de la disposición de recursos públicos en el marco de un mandato.

(Schweinheim, 2006)

Para ello, un instrumento esencial a implementar es la auditoría de gestión por resultados. Estas auditorías tienen por objeto el examen sistemático de los comportamientos sustantivos relacionados con la economía, eficacia y eficiencia de las operaciones en el conjunto de una organización, o en una función, programa, proceso o segmento de la actividad pública. Su alcance también incluye el análisis de la calidad de los bienes y servicios producidos, y la satisfacción del ciudadano, así como la forma en que se cumplieron los diversos tipos de responsabilidades¹⁶.

Sin embargo, en la actualidad las auditorías de gestión son cuantitativamente escasas y cualitativamente inferiores a lo que se espera de las mismas. Hoy siguen siendo prioritarias las acciones vinculadas a los controles formales y a la detección de procedimientos irregulares, en el

mejor de los casos. En consecuencia, tanto la Sindicatura General de la Nación como las Unidades de Auditoría Interna vienen perdiendo peso relativo en el proceso de gestión de las organizaciones ejecutivas y comienzan a ser percibidas como un elemento de escaso valor y muchas veces obstaculizante.

3.1. Diseños normativos, institucionalidad y prácticas efectivas

De manera lateral a lo planteado hasta ahora, cabe también preguntarse si los diseños institucionales y normativos basados en modelos exitosos probados en democracias representativas consolidadas, como es el caso del Sistema de Control en nuestro país, consiguen modificar de manera efectiva los comportamientos de los actores sociales en contextos caracterizados por democracias de tipo delegativas.

Siempre se ha afirmado que existe una relación de interdependencia circular entre los conceptos de *comportamiento - norma - institución*, es decir que los cambios en cada uno de ellos impacta necesariamente en los otros (Blondel, 1981). Así, un comportamiento arraigado en determinada cultura puede devenir en instituciones que posteriormente sean formalizadas mediante normas, o bien la adopción de una norma general puede promover comportamientos culturales específicos que devienen en instituciones sociales. También los comportamientos sociales son antecesores de normas que generan instituciones públicas que, a su vez, terminan modificando otros comportamientos. Por lo tanto, los tres conceptos se desarrollan e interactúan de manera recíproca y permanente.

Sin embargo, a la luz de algunas experiencias, podemos encontrar casos en los que esa

interrelación circular no se verifica de manera efectiva, en la medida en que ciertos diseños institucionales y normativos no consiguen modificar comportamientos culturales al menos en lapsos de mediano plazo.

Los intentos de reforma y modernización del Estado encarados en las últimas décadas apuntaron básicamente a enfrentar el problema desde la perspectiva de las normas y las instituciones. Todos ellos fueron precedidos de importantes arquitecturas normativas o de sofisticadas instituciones de carácter público. Sin embargo, no generaron modificaciones de fondo en los comportamientos y, muchas de ellas, terminaron siendo meras expresiones rituales. Las pocas iniciativas que apuntaron al cambio cultural, erraron al excluir de las mismas a los actores principales del juego, los gobernantes. En realidad, diseños correctos y racionales en su formulación no consiguieron modificar comportamientos "incorrectos" en la conducción, utilización y desarrollo de los mismos en la fase de implantación. El Sistema de Control Interno vigente en nuestro país no escapa a esta situación.

Una posible explicación de esta disfunción podría encontrarse en el hecho que esos diseños han tenido éxito en el marco de democracias representativas en las cuales las tradiciones democráticas y republicanas se encuentran en equilibrio relativo. Frente a ello, cuando se realizan diseños institucionales y normativos basados en modelos de culturas políticas diferentes, se remite a comportamientos que deberían cambiar en el mediano plazo pero que, en la

realidad, no cambian¹⁷.

La construcción y el fortalecimiento de instituciones que se estructuran como nudos de decisión importantes dentro del proceso de circulación del poder político (como sería el caso de las instituciones vinculadas a los procesos de *accountability* horizontal, tanto asignadas como de balance), parte del supuesto de la existencia de actores que reconozcan un interés superior y compartido respecto a la importancia de aquellas como cimiento de una democracia representativa (O'Donnell, 1997). Sin embargo, resulta dificultoso reconocer actores políticos de esa naturaleza, al menos en los últimos 30 años de historia argentina. En realidad, se ha verificado más bien una cultura política de suma cero, sin direccionalidad estratégica, con grandes márgenes de discrecionalidad en las decisiones sobre el uso de recursos, con una preeminencia de los comportamientos confrontativos de "amigo - enemigo" (Schmitt, 1999) sobre los de consenso, en suma, claramente orientadas al modelo delegativo. No resulta casual la ausencia en nuestro país de políticas de Estado y la concreción de ciertos pactos imprescindibles para el desarrollo: pactos fiscales, garantías de inversiones, apertura al mundo con resguardo de los intereses nacionales, empleo provechoso de nuestras ventajas comparativas, entre otros (Botana, 2009).

4. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES INSTRUMENTALES

De acuerdo a lo señalado hasta el momento, podríamos considerar la siguiente síntesis:

- El Sistema de Control Interno del Poder

¹⁶ Normas de Auditoría Interna Gubernamental - SIGEN - 2002.

¹⁷ Desde esta perspectiva también deberían considerarse las condiciones de viabilidad de instrumentos que apelan a la participación activa de los individuos en organizaciones intermedias de la sociedad civil como condición esencial para aumentar los márgenes de transparencia y rendición de cuentas en el marco del concepto de *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), lo cual, en última instancia, se trata de una versión remozada del "asociacionismo voluntario" presentado por Tocqueville en su obra *La democracia en América* (Tocqueville, 1957). Considero que aún no se verifican elementos consolidados y consistentes de participación social activa en la cultura política de nuestro país, por el contrario, en diversas ocasiones puede observarse la utilización de este tipo de mecanismos como herramienta defensiva de intereses espurios.

Ejecutivo Nacional se encuentra inmerso en un tipo de institucionalidad que caracterizamos como “democracia delegativa”, el cual opera sobre la cultura política de nuestra sociedad y, por consiguiente, en los comportamientos de nuestra clase política.

- Estos comportamientos de naturaleza delegativa no son proclives a aceptar instancias de control independientes sobre los actos de gobierno ni a promover instancias de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.
- Tampoco es inocuo el carácter delegativo de nuestra democracia en relación a la cultura política imperante en nuestra sociedad que, en consecuencia, asume bajos niveles de demanda por rendición de cuentas respecto a los actos de gobierno y al uso de los recursos públicos¹⁸.
- Asimismo, la institucionalidad delegativa también impactó en el desarrollo y consolidación de un tipo particular de administración pública, la cual no facilita ni es propensa a la puesta en marcha de mecanismos de control interno dinámicos, efectivos y orientados a la agregación de valor a la gestión.
- En consecuencia, el producto efectivo del Sistema de Control Interno es de carácter formal, ritual, sin valor agregado para la gestión ejecutiva y con escasos logros en materia de detección de casos de corrupción, dado que se privilegia el control de cumplimiento de normas y procedimientos de carácter formal antes que los resultados comprometidos
- Esta cuestión refuerza el desinterés del Poder Ejecutivo respecto al control interno y a la función de Auditoría Interna, lo cual se traduce en su desjerarquización, su desvirtuación y su creciente falta de independencia.
- Adicionalmente, el diseño normativo e

institucional que da soporte a nuestro Sistema de Control Interno está inspirado en sistemas de muy buen rendimiento en sociedades caracterizadas por una institucionalización política democrática de naturaleza representativa (no delegativa).

- Sin embargo, el supuesto según el cual los comportamientos y la cultura deberían cambiar en el mediano plazo en función de las nuevas normas e instituciones pareciera no cumplirse ya que, pasados quince años, se mantienen, o incluso se profundizan, las conductas más vinculadas a las que fueron caracterizadas como propias del modelo delegativo.

Si aceptamos que el escenario planteado es correcto, debemos tener en cuenta al menos dos elementos. En primer término, es necesario preguntarnos si nuestro país se encuentra en tránsito a una democracia representativa o si bien la cultura delegativa se encuentra profundamente arraigada, dejando el “sueño representativo” sólo anidado en la cabeza de algunos políticos, académicos y formadores de opinión. A este respecto resulta muy complejo aventurar una afirmación. Sólo puede asegurarse que, en cualquier caso, los procesos de cambio cultural serán en plazos mayores a los supuestos. En consecuencia, la cultura delegativa mantendrá su vigencia, cuanto menos, en las próximas décadas.

En segundo término, si admitimos como un dato de la realidad la permanencia del modelo delegativo, deberíamos intentar establecer algunas estrategias que incentiven el interés de los ocupantes de cargos ejecutivos por las instituciones y herramientas propias del control

interno. En este sentido, será necesario desarrollar nuevas capacidades que induzcan el cambio de comportamiento de los actores, generando relaciones sinérgicas de largo plazo, lo cual supone, a su vez, el desarrollo de incentivos capaces de estructurar las relaciones entre los actores y las propias instituciones.

Ahora bien, resulta sumamente complejo imaginar incentivos efectivos para el cambio de una cultura política y administrativa, en apariencia, tan arraigada en nuestro país. Sin embargo, sí es posible establecer algunas modificaciones incrementales de carácter instrumental que intenten, en una trayectoria temporal razonable, modificar algunos patrones de conducta, en particular de aquellos actores con poder de decisión en función de un conjunto de incentivos. Por lo tanto, podríamos esbozar tentativamente una nueva hipótesis, esta vez de naturaleza propositiva:

En contextos de institucionalidad democrática delegativa, el Sistema de Control Interno debe orientarse al control de resultados y a la rendición de cuentas, como mecanismos para incentivar el interés de los ocupantes de roles ejecutivos.

Como se dijo anteriormente, una de las cuestiones instrumentales probablemente más deficitarias del Sistema de Control Interno en nuestro país es su escasa orientación a los resultados de las políticas públicas y a la vinculación dada entre *insumos – productos – resultados – impactos*, es decir a la cadena de valor que sustenta el proceso de adopción e implementación de políticas. La rendición de cuentas sobre

el uso de los recursos públicos no puede limitarse únicamente al control de procedimientos o, en el mejor de los casos, a la detección de actos ilícitos. Resulta necesario avanzar en instrumentos tendientes a dotar a los gobiernos democráticos de “responsabilización¹⁹”, es decir que constituyan la rendición de cuentas a la ciudadanía como una *meta – valor* a ser conseguida.

Por otra parte, también puede resultar un incentivo para el Poder Ejecutivo el hecho de disponer de una red de unidades de evaluación y seguimiento de políticas que le permita estar al tanto de la evolución de las acciones de gobierno y del uso de los recursos públicos desde una perspectiva más cualitativa y orientada a medir productos, resultados e impactos²⁰. Para ello, será necesario abordar algunas cuestiones básicas que vinculan (o deberían vincular) los objetivos de política, con los recursos financieros y organizativos.

En este sentido, la gestión pública debería incorporar instrumentos concretos que garanticen:

- A. la puesta en marcha de sistemas modernos y dinámicos de planificación estratégica que permitan establecer la obligatoriedad del establecimiento de metas de producción y resultados al interior de las organizaciones pública;
- B. un alineamiento relativo entre la planificación y la programación respecto a los recursos, es decir una relación vis a vis entre plan y presupuesto de manera de establecer una vinculación explícita entre recursos y objetivos; y
- C. un alineamiento relativo entre planes, presupuestos y unidades organizativas, de manera de concentrar la responsabilidad haciéndola iden-

¹⁸ Si los Presidentes no rinden cuentas a la sociedad respecto a los compromisos enunciados en las campañas electorales; si el Poder Legislativo no trata la Cuenta de Inversión en los plazos establecidos por la Ley; si los burócratas, sean de carácter político o de carrera, no rinden cuentas acerca de sus actos y sobre los recursos públicos que utilizan; todo ello se debe en gran medida a la baja demanda social a ese respecto.

¹⁹ Nos remitimos a los conceptos y definiciones establecidos en “La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” - Consejo Científico del CLAD – Caracas - 2000

²⁰ Naturalmente que este elemento debe ser jugado en el marco de una ecuación que también incluya el costo de encarar reformas administrativas de esa naturaleza. En este sentido, debemos reconocer que desde la recuperación democrática en nuestro país la tendencia ha sido a no asumir grandes costos en materia de reforma de la administración.

tificable.

A partir de estos elementos, el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional estaría en condiciones de poner en marcha un modelo de auditoría orientado a la evaluación de metas de producción y resultados de la gestión, de modo de constituirse en una red de unidades y sistemas de evaluación y control de políticas. De esta manera, el ámbito ejecutivo, caracterizado por la formulación, implementación y evaluación de las políticas y la toma de decisiones, contaría con una herramienta idónea y efectiva para la generación de información vital para esas cuestiones. A nuestro entender, este enfoque del control interno podría constituir un camino posible, no sólo para generar un incentivo al Poder Ejecutivo para utilizar y jerarquizar el sistema de control, sino también para recuperar el espíritu original de la norma que lo instauró.

BIBLIOGRAFÍA

- **Blondel, Jean** (1981). El Gobierno: estudios comparados. *Alianza Universidad*. Madrid
- **Botana, Natalio** (2009). Los perfiles y matices del republicanismo. *Artículo en diario Clarín*. 12 de Julio
- **O'Donnell, Guillermo** (1997). ¿Democracia delegativa?. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Argentina
- **O'Donnell, Guillermo** (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11. Madrid.
- **Sanchez, Ramiro** (2005) - El control interno: enfoque tradicional en la evaluación y consideración imprescindible en la gerencia pública moderna. *X Congreso Internacional del*

CLAD. Santiago de Chile.

- **Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique** (2000). Societal Accountability in Latin. *AmericaJournal of Democracy*. Volumen 11 N°4. Washington.
- **Schmitt, Carl** (1999). El Concepto de lo Político. *Alianza Editorial*. Madrid
- **Schweinheim, Guillermo** (2003). ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis?. *VIII Congreso Internacional del CLAD*. Panamá.
- **Schweinheim, Guillermo** (2005). Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa. *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. XVII Seminario Nacional de Presupuesto*. Buenos Aires.
- **Schweinheim, Guillermo** (2006). Gestión por Resultados y sistemas de control, evaluación y auditoría. *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública - XIX Seminario Nacional de Presupuesto*. Buenos Aires.
- **Tocqueville, Alexis** (1957). La Democracia en América. *Fondo de Cultura Económica*. Madrid

EL PRESUPUESTO ORIENTADO A LOS RESULTADOS COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA*

Por Martín Fortis**

“La historia del presupuesto y el desarrollo de la democracia moderna se encuentran íntimamente vinculados.” (*Allen Schick*)

“Los defensores de la democracia enfatizaron fuertemente los medios necesarios para una ciudadanía informada e iluminada, como educación, discusión y decisión pública.” (*Robert Dahl*)

INTRODUCCIÓN

La literatura reciente sobre el presupuesto público viene discutiendo los beneficios potenciales propiciados por la elaboración de presupuestos en base a resultados. Los estudios producidos buscan poner en evidencia los efectos positivos del presupuesto orientado a los resultados (POR), no sólo sobre el desempeño económico y financiero de los gobiernos, sino también sobre la esfera de la gestión pública (Diamond 2005, Schick 2003, Robinson y Brumby 2005).

Por un lado, se argumentó que la búsqueda de resultados tiende a reducir el malgasto de recursos, contribuyendo al desempeño favorable de las finanzas públicas. En ese caso, el POR es visto como un factor de mejora en la provisión de bienes y servicios públicos sin necesidad de crear instrumentos adicionales de financiación, como la elevación de los niveles de tributación, emisión de títulos públicos o contratación de préstamos externos.

Además de la repercusión positiva sobre las cuentas gubernamentales, el POR también posee una dimensión microeconómica, en la medida en que eleva los niveles de eficiencia del gobierno. La sociedad se ve beneficiada porque las políticas públicas se vuelven más efectivas, ofreciendo cantidad y calidad más cercanas a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. De la misma forma, en virtud de incentivos y sanciones orientados a la eficiencia operativa, las organizaciones públicas se volvieron más eficaces y menos burocratizadas.

Los argumentos presentados por los defensores del POR se muestran convincentes, especialmente en un mundo contemporáneo, caracterizado por aspiraciones globales de ciudadanía, permanentes esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad, compromiso con la estabilidad macroeconómica, políticas públicas efectivas, como así también gestión pública eficaz, ética y transparente. Sin embargo, poco se ha estudiado acerca de los impactos del POR sobre los modelos democráticos, es decir, en qué medida la búsqueda de resultados promueve o no el ejercicio de derechos fundamentales, como el acceso a bienes y servicios públicos, libertades y garantías individuales, participación social y control de la sociedad sobre el desempeño de los gestores públicos.

El propósito del presente artículo es estudiar las posibles contribuciones del POR

* Publicado originalmente en: Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

** Asesor de la Secretaría de Presupuesto Federal del Gobierno de Brasil.

sobre los niveles de democracia teniendo como foco principal a América Latina. Esta opción se justifica por tres motivos centrales. Primeramente, hay fuertes evidencias de que la democracia de este continente todavía no se encuentra plenamente consolidada. En segundo término, existen datos disponibles para probar hipótesis, especialmente las investigaciones del Instituto Latinobarómetro. Tercero, la dimensión política del presupuesto público no puede discutirse restringiendo su acción a un mero instrumento de cuantificación de políticas públicas.

PRESUPUESTO ORIENTADO A LOS RESULTADOS

En Makon (2008) se puede encontrar una buena síntesis de los principios, directivas y objetivos de la confección del presupuesto en base a resultados. Para él, el POR, en razón de ser algo más que una nueva técnica, representa un cambio de modelo "substantivo e integral", que exige innovación en tres dimensiones: en el nivel organizacional, requiere la implementación de determinados requisitos administrativos; en el nivel institucional, presupone la revisión de los roles de las organizaciones gubernamentales, como el del Parlamento y de los organismos de control; a nivel del comportamiento, requiere una modificación en la conducta de los actores sociales, inclusive de la sociedad civil.

El POR avanza más allá del presupuesto tradicional, que consiste esencialmente en la asignación de información financiera a unidades de gobierno, mediante el uso de clasificadores de objetos de gasto. Con la necesidad de reconstruir las economías devastadas por las guerras mundiales, y en base a recomendaciones elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas, los presupuestos nacionales pasan a obedecer al principio de la programación. De esta

forma, además de clasificar financieramente el gasto público, el presupuesto incorpora la función de promover el desarrollo económico a través de la planificación de políticas gubernamentales.

El presupuesto programa representa una ruptura estructural como consecuencia de tres nuevas funciones que se asociaron a la confección del presupuesto: i) en base a las relaciones insumo-producto, se ve al presupuesto como la expresión de procesos productivos; ii) la utilización de criterios de asignación de recursos gana relevancia, en la medida en que los recursos son escasos y las necesidades son infinitas; iii) la vinculación entre objetivos, metas y políticas sugiere la utilización de mecanismos de evaluación de los resultados alcanzados con relación a los pretendidos (Core 2001).

Makon (2008:2) entiende que, en América Latina, la confección del presupuesto por programa no alcanzó sus propósitos, en virtud de deficiencias en los procesos de planificación, de énfasis excesivo en el control, de la baja capacidad sistémica de las organizaciones públicas y de la permanencia de criterios obsoletos de asignación.

Las técnicas de confección de presupuesto recibirían un nuevo estímulo de innovación por parte de las reformas del sector público iniciadas luego de las décadas de 1980 y 1990, como respuesta a las crisis (económica, fiscal, financiera e institucional) enfrentadas por los países latinoamericanos. Dada la dimensión del desafío presentado por la crisis, se consideró que dichas reformas deberían comprender no sólo la regulación financiera, sino también las estructuras institucionales responsables de las finanzas públicas.

Bajo la denominación de Nueva Gestión Pública se fue consagrando un recetario de cambios. La idea central de este movimiento era trasplantar al sector público las técnicas (alejadamente más modernas y eficientes) de gestión utilizadas por las organizaciones privadas, erradicando modelos burocráticos, inerciales, onerosos y poco efectivos. La ola de reformas preveía también el estímulo a la competitividad entre las organizaciones, el énfasis en la autonomía gerencial, la contractualización de resultados, la descentralización de poder hacia esferas locales.

De esta forma queda claro que, sin cumplir íntegramente los requisitos necesarios para la implementación del presupuesto-programa, el Estado recibió una nueva orientación: direccionar eficientemente sus esfuerzos para al-

-canzar resultados mediante la adopción de un enfoque gerencial. Es en ese contexto histórico que se configura el surgimiento del POR.

LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL POR

Las evidencias muestran que la práctica de la elaboración del presupuesto-programa aún necesita consolidarse y que las reformas gerenciales necesitan fortalecerse. Esta doble misión de los gobiernos no es tarea simple (Schick 2008, Core 2005). Al final de cuentas, ¿cuáles son los pasos para superar las trabas burocráticas y la cultura formalista? ¿Cómo convertir las organizaciones públicas en proveedores eficientes de bienes y servicios?

El propio Makon (2008) sugiere algunas

Características principales del POR

- Énfasis en el alcance de resultados, entendidos como los impactos de la interferencia gubernamental en la sociedad mediante la provisión de bienes y servicios.
- Fortalecimiento del sistema de planificación, ampliando la racionalidad en la implementación de políticas públicas.
- Descentralización de poder hacia esferas locales de gobierno.
- Flexibilización de la gestión pública mediante la ampliación de la autonomía de los gestores con la exigencia de resultados.
- Incorporación de innovaciones metodológicas del proceso presupuestario fortaleciendo la relación entre políticas y objetivos.
- Desarrollo de técnicas para hacer del presupuesto un instrumento efectivo de programación y gestión.
- Diseño de indicadores para mensurar los resultados o impactos.
- Optimización de procesos administrativos, mejorando la eficacia organizativa de las instituciones públicas, mejorando inclusive la calidad de la información.
- Implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas para ampliar la efectividad y cohibir prácticas corruptas.

Fuente: Makón (2008)

medidas que podrían contribuir a la implementación de cambios estructurales. En el nivel técnico-administrativo se recomiendan: fortalecimiento del proceso de planificación, plurianualidad presupuestaria, utilización de indicadores de resultado, mejoramiento de la gestión financiera, creación de sistemas de incentivos. A nivel institucional, se sugiere la revisión de los roles del Parlamento y de los organismos de control. A su vez, con relación a la actuación de los actores sociales, el POR implica un cambio de comportamiento de la sociedad civil, de la clase dirigente y de la burocracia.

Este último punto merece ser explorado con más detenimiento. La sociedad civil es un elemento crucial, ya que es su percepción sobre el desempeño del gobernante lo que legitima el sistema político. La distancia entre gobernados y gobernantes, la falta de articulación de las demandas sociales, la ausencia de prácticas sistemáticas de monitoreo popular, tienen un impacto adverso sobre la efectividad de las políticas públicas. Como se procura defender más adelante, la interacción sistemática entre el poder público y sus usuarios es un poderoso factor de desarrollo económico.

La clase dirigente también desempeña un rol relevante en el paso de un modelo burocrático a un modelo volcado en los resultados. En países donde la clase económicamente dirigente tiene una relación predatoria con la sociedad, la administración pública corrupta e ineficiente facilita la obtención de favores y ventajas. Además de ello, la clase dirigente se apropia de los cargos públicos más prestigiosos (y mejor remunerados) mediante el acceso privilegiado. Los gobiernos con una gestión moderna y eficiente presuponen cuadros calificados, motivados, competentes, con remuneración y responsabilidades compatibles con la complejidad de sus

atribuciones.

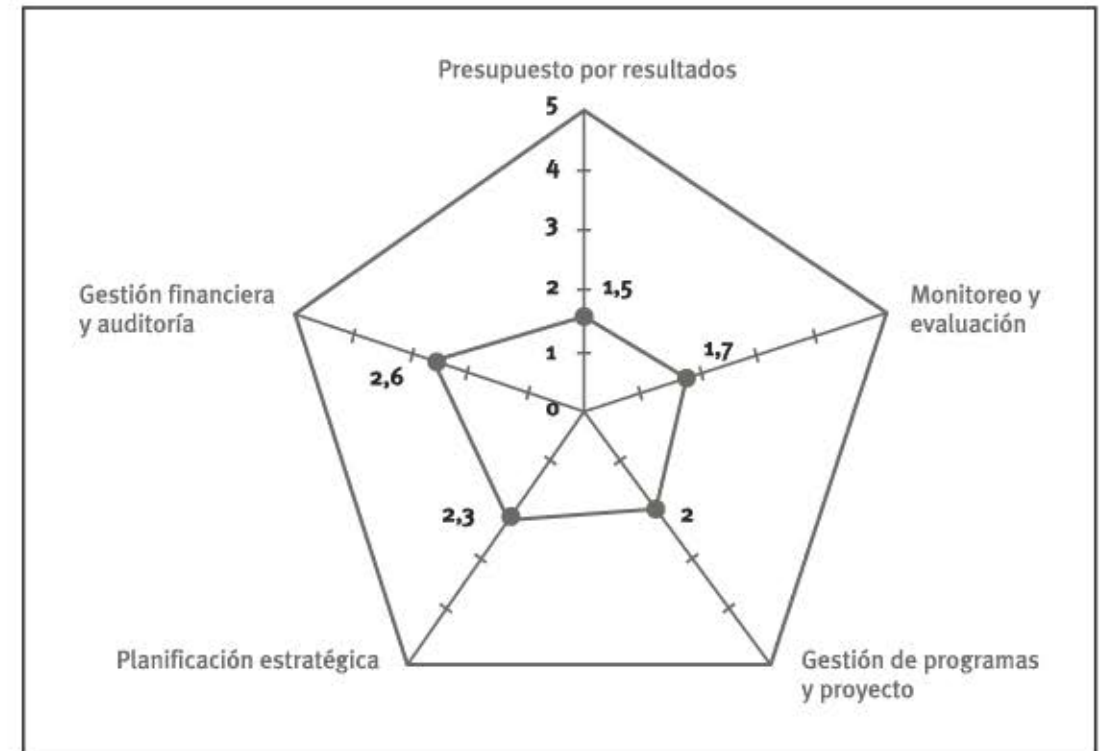
Con relación a la burocracia, los regímenes burocráticos tienden a promover el conservadurismo, la inercia, el desinterés por el trabajo y un bajo grado de innovación. Cualquier proceso de cambio en la gestión pública sólo será posible mediante la transformación del comportamiento de los empleados públicos. La construcción del sistema de incentivos (contractualización de resultados, por ejemplo) parece promisorio, a pesar de que se carezca de estudios más profundos.

Esta breve descripción de los cambios que implica en el POR señala la envergadura del desafío. Una tentativa reciente busca medir la situación actual del POR en América Latina a través del Índice de Gestión Pública (Gráfico I). La superación del paradigma burocrático no es una tarea trivial, no puede implementarse solamente por decisión de los núcleos dirigentes (estrategia top-down), ni tampoco basta con adecuar la legislación pertinente. Las transformaciones involucradas son profundas, exigiendo posiblemente una maduración gradual de las instituciones y el compromiso permanente de los actores sociales involucrados. (ver gráfico nº 1)

MODELOS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA

Se acostumbra analizar el presupuesto público desde su lado técnico, en lugar del político, siendo percibido como instrumento de cuantificación de los recursos asignados para determinadas políticas. En tiempos recientes, en virtud de la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas, se ha intensificado la función del presupuesto como instrumento de gestión fiscal responsable. No se puede olvidar, sin embargo, que la función histórica del presupuesto es esencialmente política, estando ligada a la

Gráfico Nro. 1: Índice de Gestión Pública en América Latina



Fuente: PRODEV.

legitimidad del sistema político (Giacomoni 2007).

“La historia del presupuesto y el desarrollo de la democracia moderna están íntimamente entrelazadas” (Schick 2005). Son varias las razones que justifican la confluencia entre la elaboración del presupuesto y la democracia. En primer lugar, someter la propuesta presupuestaria a la consideración del Parlamento implica restringir el poder del gobernante y otorgar un papel decisorio a los representantes electos por el pueblo. En segundo lugar, el presupuesto, al destinar recursos para la implementación de

políticas públicas, procura ofrecer bienes públicos, que son importantes para promover la ciudadanía y la inclusión social. Tercero, la publicidad de los presupuestos es un instrumento para que la sociedad civil conozca el plan de gobierno, habilitándola para fiscalizar su ejecución, monitorear su desempeño y exigir resultados. Cuarto, el éxito o el fracaso en la implementación de las acciones previstas en el presupuesto posee un impacto importante sobre la evaluación, no sólo del desempeño del gobernante, sino también del régimen político. De acuerdo a lo que se discutirá más adelante, hay investigaciones que ponen en evidencia el hecho

de que los electores latinoamericanos aceptarían abdicar la democracia si regímenes autoritarios les ofrecieran mejores condiciones económicas (Fortis 2008).

Los procedimientos democráticos también influyeron en el proceso presupuestario, especialmente en las etapas de elaboración, ejecución, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. La realización periódica de elecciones libres posibilita al ciudadano premiar al partido político o gestor público eficiente. Si la democracia fuera definida como un sistema político que maximiza la posibilidad de que el ciudadano influya en las decisiones de la esfera pública, el presupuesto se muestra como un espacio decisivo para articular las demandas de la sociedad civil. Aunque generalmente restringido a gobiernos locales, el presupuesto participativo ilustra cómo la construcción de campos de debate y negociación puede incentivar el compromiso cívico. Los pensadores optimistas llegan a vislumbrar el surgimiento de un “presupuesto plebiscitario”, en el cual la población “vota” a favor de determinadas políticas, eligiendo las opciones de asignación más cercanas a sus preferencias.

La conexión entre el presupuesto y la democracia depende, evidentemente, del modo en cómo se define la democracia, cuyas dimensiones y significados son múltiples (Dahl 1989). Es coherente asumir que la democracia abarca un conjunto mínimo de instituciones, garantías, derechos y oportunidades: gobernantes electos en elecciones libres y justas, sufragio amplio, libertad de expresión, derecho a la información, derecho de asociación, derecho a ser juzgado por jueces (Dahl 2000). Pero también es válido pensar que la cultura política es un factor relevante para el funcionamiento de la democracia, es decir, la existencia de un conjunto de creencias, normas y

valores favorables a la democracia pueden motivar un comportamiento político favorable a la preservación del sistema político aun en situaciones de crisis (Almond e Verba 1963, Moisés 2005).

Uno de los elementos cruciales de la cultura política es la confianza, ya sea interpersonal o institucional. Como señala Schick (2008:18): “La confianza en los líderes gubernamentales y en las instituciones es un prerrequisito para la implementación exitosa del presupuesto por resultados.” Si los ciudadanos no confían en sus gestores, no hay motivo para delegarles más autonomía y responsabilidad, siendo más sensato intensificar reglas y controles.

En consecuencia, para pensar en la implementación del POR es necesario examinar los niveles de confianza existentes en una determinada sociedad y, por lo tanto, evaluar su grado de maduración democrática. En el caso de América Latina, los estudios contemporáneos muestran que todavía no se alcanzó el proceso de consolidación democrática (Power y Jamison, 2005). Además de ello, episodios recientes, tales como intentos de golpe de Estado y deseos de reelección indefinida, ilustran sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos democráticos en riesgo de desestabilización del sistema político.

Los datos proporcionados por la investigación Latinobarómetro, realizada en 2008, ayudan a entender los niveles democráticos del continente desde diversas perspectivas (Latinobarómetro 2008). Algunas de las conclusiones más interesantes de la investigación se encuentran agrupadas en el Cuadro I, pudiendo ser visualizadas en el Gráfico II, destacándose en una columna separada los valores referentes a Brasil.

De forma general, es posible afirmar que la percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre la democracia puede ampliarse expresivamente. La democracia es vista, por ejemplo, como un sistema político que favorece a los poderosos y falla en asegurar la igualdad ante la ley. Otra información relevante es la disposición de descartar la democracia en pro de un régimen autoritario, que ofrezca mejores condiciones económicas. Es curioso observar que, a pesar de que la satisfacción con la democracia sea del 37%, el apoyo a dicho régimen es del 57% (ver cuadro nº 1)

La investigación muestra también que la

confianza del ciudadano en sus instituciones no es buena, especialmente con relación a los partidos políticos, que deberían actuar como instrumentos de intermediación entre los intereses de la sociedad y las decisiones políticas. La confianza en el Parlamento, institución eminentemente representativa, también es baja. De acuerdo a la argumentación que aquí se desarrolla, estos datos sobre confianza institucional son preocupantes, ya que dificultan el compromiso cívico, la participación social y el control de la gestión pública.

Si, como lo demuestran los datos de Latinobarómetro 2008, hay un déficit democrático

Cuadro Nro. 1: Evaluación sobre Democracia

Tópico	América Latina (%)	Brasil (%)
El Gobierno responde a los intereses de los poderosos	70	60
La democracia asegura libertad para participar en política	63	52
La democracia asegura la libertad de expresión	58	44
Apoyo a la democracia	57	47

Con la aceptación de un gobierno no democrático se resuelven problemas económicos	53	57

Confianza en el Gobierno	44	42
Satisfacción con la democracia	37	38
Confianza en el Parlamento	32	34
Igualdad ante la ley	30	29
Confianza en los partidos políticos	21	20
Participación política	11	7

Fuente: Latinobarómetro

tico en América Latina, ¿es posible esperar que la implementación del POR contribuya a revertir esos índices? Antes de ello, ¿es factible creer en la introducción del POR sin que los niveles de confianza se fortalezcan o que la democracia efectivamente se consolide? (ver gráfico n° 2)

SINERGIAS ENTRE PRESUPUESTO Y DEMOCRACIA: FORTALECIENDO EL CAPITAL SOCIAL

Una forma interesante de reflexionar sobre la interacción entre presupuesto y democracia es poner de por medio el concepto de capital social. Evans (1996) cree que la movilización social puede promover una relación sinérgica entre el Estado y la sociedad. Esta sinergia, que se traduce en el fomento de estrategias cooperativas, puede reflejarse positivamente en el desarrollo de la nación.

Las formas de interacción entre Estado y sociedad son múltiples. Evans destaca dos modalidades: complementariedad (relación colaborativa entre actores públicos y privados) e "internalización" (acercamiento de los lazos entre ciudadanos y esfera pública). En el primer caso, puede citarse la provisión eficiente de bienes y servicios públicos como ejemplo clásico de complementariedad. Con relación al segundo, es importante notar que la modalidad de internalización no siempre es tan tangible, estando esencialmente relacionada con la formación de redes de cooperación entre Estado y grupos sociales: "las normas compartidas de confianza y cooperación son formas de superar problemas de acción colectiva" (1996:196).

Evans indaga si el factor decisivo para la producción de relaciones sinérgicas es la existencia de condiciones sociales y económicas pre-

vias (dotaciones) o la capacidad de construir las (tecnologías). Afirma que el stock de capital social puede imponer restricciones a la sinergia. De esta forma, los niveles expresivos de desigualdad o la naturaleza del régimen político pueden crear obstáculos para el desarrollo de la relación de cooperación entre el poder público y la sociedad. El punto importante es que las instituciones gubernamentales también son consideradas como dotaciones o tecnologías que pueden favorecer o inhibir el capital social.

De esta forma, las burocracias gubernamentales robustas y eficientes, dotadas de estructuras administrativas gerenciales, estimulan el capital social. Los regímenes democráticos que efectivamente crean espacios de participación y desarrollo de la sociedad también tienen la capacidad de elevar el stock de capital social. Cuando la comunidad participa activamente en la solución de los problemas colectivos, permite que el capital pueda "escalar" de forma ascendente. En este caso, se establecen relaciones de confianza y normas de reciprocidad, que migran de las estructuras de base de la sociedad, beneficiando a las organizaciones del poder público. Esta interacción colaborativa permite la transferencia de conocimiento y fortalece la asociación entre los formuladores de las políticas y sus destinatarios, potenciando el desarrollo de la sociedad.

El concepto de capital social proporciona un poderoso marco analítico para pensar la introducción del POR en contextos adversos, en los cuales prevalecen bajos niveles de confianza, déficit democrático y tradición burocrática. Además de ello, la implementación sólo parcial de la elaboración del presupuesto por programas se revela como un imperativo de acuerdo más funcional entre planificación y presupuesto en la mayoría de los países de América Latina. Al

final de cuentas, ¿por dónde debemos comenzar?

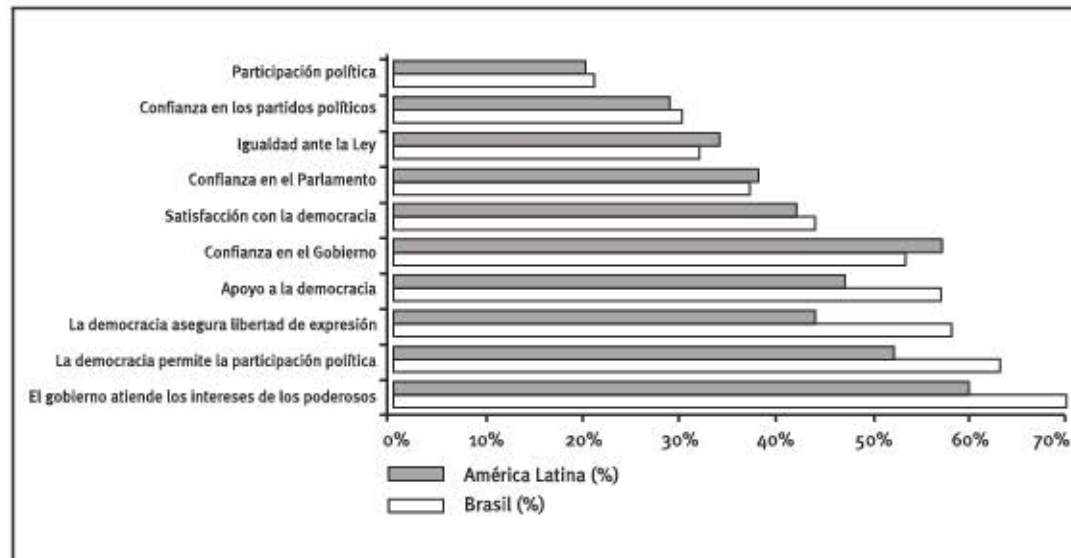
CONCLUSIONES

Antes de esbozar algunas conclusiones, cabe efectuar una breve recapitulación de los principales argumentos expuestos hasta aquí. Inicialmente se mostró que la etapa actual del presupuesto público viene siendo designada como presupuesto orientado a resultados. Rompiendo con modelos tradicionales de elaboración de presupuestos, el POR conjuga la incorporación de técnicas de programación (planificación) y la adopción de estrategias de gestión volcadas hacia la efectividad del gasto público.

Para la implementación del POR son cruciales determinados prerrequisitos (institucionales, organizacionales y políticos), en particular, en los niveles de confianza existente en la sociedad. Sin confianza en los gestores e instituciones públicas no hay motivo para delegar responsabilidades y descentralizar competencias. Sin embargo, las investigaciones efectuadas por Latinobarómetro 2008 muestran que los países de América Latina no sólo cuentan con niveles bajos de confianza, sino que también evidencian la necesidad de fortalecimiento democrático.

Esta reflexión, que busca unir las contribuciones teóricas de los científicos políticos con las experiencias prácticas de los administradores públicos, sugiere que el POR y la consolidación democrática en América Latina son fenómenos indisolubles. Esencialmente, los gobiernos procuran pasar de modelos pasados, paternalistas, burocráticos, formalistas, parasitarios, contaminados de corrupción y favores hacia administraciones de gestión modernas, eficientes, transparentes, éticas y socialmente responsables. Esta transición del Estado patrimonialista al estado gerencial (pos-weberiano) implica una

Gráfico Nro. 2: Evaluación sobre Democracia



Fuente: Latinobarómetro

maduración democrática y un fortalecimiento de las instituciones políticas.

La clave para esta transición parece ser la sinergia (Evans 1996). En el contexto latinoamericano es dable suponer que esta sinergia sea de doble mano. Por un lado, los gobiernos y gestores públicos velan por la legalidad de sus acciones y hacen primar la eficiencia de sus administraciones. Las instituciones públicas remodelan sus procesos organizacionales utilizando técnicas modernas de gestión, de forma tal de maximizar la eficiencia marginal de los recursos extraídos de la sociedad.

Por su parte, la sociedad civil adquiere competencias cívicas capaces de proporcionar su comprensión de las políticas públicas, estimulando su compromiso en la definición de prioridades políticas, en la formulación de la planificación, en la discusión del presupuesto, en la evaluación de los resultados alcanzados y en la fiscalización del cumplimiento de la legislación. Tal vez el ejercicio de la democracia –debate, discusión, decisión– sea la solución más adecuada para permitir el entrenamiento en políticas públicas, la concientización sobre temas de acción colectiva, la construcción de una postura de vigilancia activa, el estímulo de la participación social y del involucramiento cívico:

Adquirir una comprensión iluminada de posibles acciones y políticas gubernamentales también requiere libertad de expresión. Para adquirir competencia cívica, los ciudadanos necesitan oportunidades para expresar sus opiniones, aprender unos de los otros; comprometerse en la discusión y decisión; leer, escuchar, indagar con los especialistas, candidatos políticos y personas en cuyos criterios confíen. (Dahl 2005)

En la medida en que barra con las estructuras de modelos institucionales y organizacionales arcaicos, la sinergia entre gestores públicos eficientes y ciudadanos socialmente comprometidos es un doble impulso para la implementación del presupuesto orientado a los resultados y de la consolidación democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- **Albuquerque, Claudiano M.** de et al. *Gestão das Finanças Públicas*. Brasília. Ed. 1ª. Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.
- **Almond, Gabriel y Verba, Sidney.** *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- **Core, Fabiano Garcia.** “Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento”. *Texto para discussão n. 44 - ENAP*. Brasília: ENAP, 2001.
- **Core, Fabiano Garcia.** “Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos”. *Revista ABOP*, v. 23, n. 47, 2005.
- **Dahl, Robert.** *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- **Dahl, Robert.** *On democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- **Dahl, Robert.** “What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?” *Political Science Quarterly*, v. 120, n. 2, 2005
- **Diamond, Jack.** *Establishing a Performance Management Framework for Government*. Artículo para el *Fondo Monetario Internacional*, 2005.

- **Evans, Peter.** “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”. *World Development*, 24:6, 1996.
- **Fortis, Martín.** “Transparência e controle social no governo federal brasileiro: análise dos principais avanços e desafios no período pós-LRF”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 36, Edición N° 68, 2008.
- **Giacomoni, James.** *Orçamento Público*. San Pablo: Atlas, 2007.
- **Latinobarómetro.** Informe de 2008. Disponible en el sitio: <http://www.latinobarometro.org/>
- **Makón, Marcos Pedro.** “La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?” *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 36, Edición N° 66, 2008.
- **Moises, José Álvaro.** “A desconfiança nas instituições democráticas”. *Opinião Pública*, Campinas, Volumen N° 11, N° 1, 2005.
- **Power, Timothy J.; Jamison, Giselle D.** “Desconfiança política na América Latina”. *Opinião Pública*, Campinas, Volumen N° 11, N° 1, 2005.
- **Robinson, Marc e Brumby, Jim.** *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. *Artigo para o Fundo Monetário Internacional*, 2005.
- **Schick, Allen.** “The Performing State: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not”. *OECD Journal on Budgeting*. Volumen N° 3, N° 2, 2003.
- **Schick, Allen.** *An Agenda for budgeting*. Artículo conceptual para establecer una red presupuestaria en la Región de América Latina. *Preparado para una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo*, 2005.
- **Schick, Allen.** *Getting Performance Budgeting to Perform*. *Conferencia Internacional sobre Presupuesto Desempeño*. México, 2008.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA. ¿COMPLEMENTO O SUBORDINACIÓN A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?*

Por Egon Montecinos

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, América Latina y sus instituciones democráticas presentan dos problemas sustantivos en su funcionamiento. El primero se relaciona con la crisis de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía), el cual consiste básicamente en que las instituciones políticas y públicas al momento de realizar su gestión invierten la lógica económica de la eficiencia, es decir, hacen menos con más en vez de hacer más con menos, cuestión que termina siendo altamente perversa a la hora de valorar por parte de los ciudadanos sus instituciones políticas y públicas. Debido a ello, se observan municipios, regiones y estados en América Latina con serios problemas de funcionamiento y equivalencia fiscal en su gestión pública. Adicionalmente, se puede observar un problema de eficacia, lo cual se traduce en que las políticas públicas no terminan resolviendo los problemas para las cuales fueron formuladas, fracasando parcialmente el Estado democrático en el intento de cumplir la "gran promesa de la democracia" consistente en aminorar las consecuencias de la pobreza y la marginalidad en la región.

Un segundo problema de naturaleza política -que podríamos denominar de legitimidad democrática de las instituciones- se asocia esencialmente con la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil en América Latina. La crisis que se observa en este sentido se refiere a la creciente deslegitimidad que están viviendo las instituciones públicas de la región, sobre todo las

tradicionales instituciones democráticas representativas, lo cual puede llegar a deteriorar el régimen democrático en sí mismo. Así, el problema se traduce en que las preferencias de los ciudadanos no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público o por ineficacia política de la clase dirigente, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad. La máxima de la democracia representativa que sostiene que "se eligen representantes para tomar decisiones" se ve cuestionada, ya que lo que no puede delegar ni transferir la democracia representativa es la "calidad de las decisiones" que adoptan los representantes electos.

Es por eso que hoy se aprecian dos consensos relativos en la región. En el primero, existe un cuestionamiento a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas por parte de la ciudadanía; en el segundo, un consenso relativo a que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad, pero que es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan.

En este contexto de creciente cuestionamiento a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, fundamentalmente a partir de 1990, ha existido en América Latina lo que Boaventura Souza Santos ha llamado la "ampliación del experimentalismo democrático" (citado en Tatagiba y Teixeira, 2007: 16). Esto significa, entre otras cosas, que la participación

* Este artículo es un primer avance del proyecto FONDECYT N° 11080051, desarrollado por el autor en Chile.

ciudadana en el proceso de reconfiguración del Estado y de la instauración de la democracia pos dictadura en los países de la región ha asumido un creciente y esencial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos. Esta valoración de la participación y el cuestionamiento a la democracia representativa y sus instituciones, ha hecho que en una gran cantidad de países de América Latina se hayan incorporado -con o sin previas modificaciones legales- iniciativas de presupuesto participativo¹ a nivel local e, incluso, en otros países haya alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 4). Es así como encontramos casos de presupuesto participativo a escala local y municipal en Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile. Presupuestos participativos promovidos desde el nivel central mediante leyes nacionales encontramos en Guatemala, Nicaragua y Perú.

Este fenómeno de inserción de nuevas instituciones participativas -en específico, de los presupuestos participativos- en las cuestionadas democracias representativas latinoamericanas, ha generado diversas investigaciones y debates en torno a la materia que van desde destacar las bondades, virtudes y factores de éxito asociados al presupuesto participativo, pasando por el diseño institucional que adquiere en Brasil y fuera de las fronteras de ese país. Llegando hasta el debate actual que tiene como principal preocupación el problema que se genera a raíz de los vínculos y la convivencia entre los nuevos mecanismos de democracia participativa con los tradicionales mecanismos de la democracia representativa.

Este artículo tiene como principal objetivo escudriñar sobre esos aspectos, pero esencialmente sobre las preocupaciones y problemas que rondan en torno a la materia. Para ello se propone revisar la literatura sobre el presupuesto participativo, identificar las preocupaciones y preguntas de investigación asociadas a ella y establecer cuál es la agenda de investigación futura en la materia.

Para alcanzar este objetivo, se revisa la literatura y se agrupan los estudios sobre el presupuesto participativo en tres tipos de investigaciones.² Los llamados estudios de primera generación, que destacan las bondades y virtudes del presupuesto participativo, así como los factores de éxito que han permitido su origen y desarrollo en la región. Los estudios de segunda generación, que focalizan su interés en estudiar el diseño del presupuesto participativo y los problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña; y los estudios de tercera generación, que ponen su énfasis en analizar los vínculos y alcances de esta nueva institución participativa en relación con las tradicionales instituciones de la democracia representativa en América Latina. La hipótesis que se sostiene al respecto es que en la actualidad las investigaciones y estudios ya no tienen como focalización esencial explicar las bondades, virtudes y factores de éxito del presupuesto participativo, sino más bien están orientadas a resolver las condiciones en las cuales esta institución participativa se transforma efectivamente en un complemento de las instituciones de la democracia representativa en América Latina. Ello, en virtud de que se observa, en los diferentes casos nacionales y locales, que el

tránsito hacia una institucionalidad regional o nacional del presupuesto participativo se ve truncada u obstaculizada por una hegemonía de la democracia representativa que predomina en las instituciones del Estado en América Latina. Esto está provocando que el presupuesto participativo, como mecanismo de expresión de una democracia participativa, ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino que más bien se termina transformando en una democracia barrial o, tal como lo llama Cabannes (2005: 13), de proximidad pero que no logra superar los espacios micro-locales.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se plantea el contexto de crisis de la democracia representativa en el que emerge el pp en América Latina. En la segunda parte se plantean los tres tipos de estudios que se destacan en relación con el presupuesto participativo, haciendo hincapié en sus preocupaciones esenciales y preguntas de investigación. Finalmente, en la tercera parte se concluye con algunas preguntas relevantes que dejan abierta la agenda de investigación en la materia.

1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A mediados de la década del 90, y sobre todo a comienzos de la del 2000, se ha intensificado notablemente la literatura sobre el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Font, 2001; Subirats, 2005; Fishkin, 1995; Garretón, 2004; Navarro, 2008) y, en particular, sobre el desarrollo y bondades de una de sus principales innovaciones, como es el presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006 y 2007; Nylén 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y

2005; Schak, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Sousa, 1998; Rendón, 2004).

Esta atención a la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina representa quizás el principal síntoma político y social que fundamenta la existencia de un cuestionamiento sustantivo hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos, cuestión que conmina a pensar y a buscar nuevas alternativas que lo mejoren, perfeccionen o profundicen. Este problema, que podríamos denominar "crisis de las democracias", indica que, en esencia, los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas, se encuentran altamente cuestionados por la escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos (cada vez más diversas y complejas) a las soluciones públicas que se generan en un contexto democrático (Ziccardi, 2004; Brugué, Gomá y Subirats, 2005). Entre otros motivos, y de acuerdo con lo planteado por Font (2001), lo que les está pasando a las democracias de América Latina, y parcialmente de Europa, es que "nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política, lo cual supone nuevos desafíos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía en los sistemas democráticos representativos" (Font, 2001: 27; Brugué, Gomá y Subirats, 2005: 16-17).

De manera coincidente, Vitale (2005) señala que si a finales del siglo XX el problema estuvo dado por la búsqueda de consenso social para alcanzar la afirmación de que la democracia debía ser un elemento central de la política, el debate a inicios de este nuevo siglo se orienta hacia la profundización y la calidad de la

¹ En adelante, pp.

² Esta clasificación de los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina de ninguna manera es exhaustiva ni excluyente, ni menos tiene un componente temporal, sino que más bien se utiliza como un ordenador de los estudios de acuerdo con los énfasis que cada autor le pone a una determinada variable del tema. De esta forma, encontraremos investigaciones y autores que pueden estar presentes en más de un grupo de estudios sobre el presupuesto participativo que aquí se plantea.

democracia (Vitale, 2005: 149). Este aspecto, que se desprende y relaciona principalmente con la crisis que experimentan las instituciones representativas en las democracias occidentales, no cuestiona ni niega la existencia de instituciones democráticas, sino que más bien aborda las serias limitaciones que distorsionan sus principios.

Los problemas más comunes que se pueden identificar de esta crisis de las democracias se encuentran dados por la falta de sintonía entre las decisiones políticas -y por ende, públicas- de los representantes y las preferencias de los representados ante una misma materia o problemática social. Esta falta de sintonía se puede observar fundamentalmente al momento de tomar decisiones en los organismos públicos, lo que se traduce en el incumplimiento de promesas de campañas electorales, ausencia de mecanismos efectivos de decisión ciudadana en políticas públicas y ausencia de mecanismos de control que posibiliten la responsabilización de los representantes ante los ciudadanos (Vitale, 2005: 149-150). Plantea el mismo problema Alguacil (2005: 121) al señalar que uno de los desajustes que se vive en las democracias modernas "es el que se produce entre la política realmente existente y sus estructuras gubernamentales en relación con los nuevos desafíos y la nueva ciudadanía, lo que ha llevado a una creciente deslegitimación de nuestras democracias y de los modelos de organización que a ellas van asociadas".

Asimismo, Barceló y Pimentel (2003) indican que en las actuales democracias "liberales" existe un claro problema de "déficit democrático", cuestión que trae consigo otros males como la corrupción y el clientelismo,

además de la lógica consecuencia del deterioro de las instituciones democráticas representativas. De acuerdo con su planteamiento, se puede deducir que "Democracia por elecciones" no es suficiente para América Latina, es decir, "el proceso electoral no es suficiente para tener una plena democracia, el modelo democrático moderno tiende a agotarse cuando la participación y la democracia se limitan a las elecciones cada tres o cuatro años y la gran mayoría de la población queda excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos" (Barceló y Pimentel, 2003: 2).

Independientemente de cómo sea el planteamiento del problema político y teórico que ronda en las discusiones sobre la democracia en América Latina, hoy nos enfrentamos a un cuestionamiento real sobre la efectividad de la democracia representativa y sus instituciones para resolver las diversas problemáticas de la región. Esta situación requiere reconocer las preguntas que actualmente se realizan sobre la efectividad y el futuro de los mecanismos de participación, tales como el presupuesto participativo. Este mecanismo está asociado a un tipo de democracia directa³, participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos, en contraposición a los tradicionales mecanismos de la democracia representativa, que cada vez más se ven cuestionados por los ciudadanos de la región.

2. LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN TORNO AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA

Hasta la fecha, el estudio del presupuesto participativo en América Latina ha estado o-

rientado básicamente por tres énfasis: en primer lugar, están los estudios que destacan las bondades y las virtudes del presupuesto participativo implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático, así como para destacar los aportes del presupuesto participativo al capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, entre otros. Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer regularidades y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil. Un tercer grupo de estudios se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo entendiéndolo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo de estudios se concentra en la relación entre instituciones participativas con instituciones representativas, y en las bondades y condiciones de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para que esta relación sea efectivamente complementaria y no subordinada. Especial atención se dará en este artículo a este tercer grupo de estudios en torno al presupuesto participativo.

Los estudios de primera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina.

Este primer grupo de estudios, orientado a destacar las bondades del presupuesto participativo, y que Ives Cabannes (2005) denomina como "experimentales", se inaugura poniendo en evidencia el primer caso de presupuesto par-

ticipativo en el mundo: Porto Alegre. Estos estudios se han concentrado básicamente en develar las bondades del proceso participativo brasileño para su exportación al resto de América Latina y el mundo, y se pueden observar con intensidad en la literatura desde el año 1990 hasta el año 2000.

En este grupo existe un relativo consenso en que Porto Alegre fue la primera experiencia en transformar el presupuesto participativo en una práctica democrática exportable; no obstante, Goldfrank (2006: 3) indica que previo a Porto Alegre existieron otros municipios que inauguraron esta modalidad de participación. Esta misma visión la comparte Gómez (2007: 2) al afirmar que el presupuesto participativo originariamente surgió en los municipios brasileños de Vitoria, Velha y Ubelandia como expresión de los fuertes movimientos sociales que existían en Brasil en la década del setenta.

Independiente del origen preciso del presupuesto participativo, desde 1989, cuando Porto Alegre inaugura esta modalidad de participación, su extensión ha sobrepasado las fronteras brasileñas y a partir de entonces se pueden observar análisis sobre diferentes experiencias, ya sean locales o nacionales.

La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros presupuestos participativos, estuvieron orientadas a demostrar, principalmente por medio del estudio de casos brasileños, sus bondades y contribución sustantiva a diferentes ámbitos. En este sentido, podemos señalar los estudios que destacan la contribución del pp al fortalecimiento democrático de las instituciones representativas y de las sociedades latino-americanas (Sousa, 1998; Souza, 2001); a la representación de los excluidos, especialmente los más pobres, y al

³ Para una discusión más acabada sobre los conceptos minimalistas y maximalistas de la democracia directa y participativa, ver Altman (2005) y Lissidini (2007).

pluralismo de la democracia, estudios focalizados principalmente en Brasil (Nylen, 2003); al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, mostrando casos en los que efectivamente compartir poder de decisión implica transparentar la gestión y hacerla más fiable ante los ojos de los ciudadanos (Wampler, 2004); a la revalorización del ciudadano, en tanto el presupuesto participativo potencia y vincula al ciudadano con el gobierno local (Buenrostro, 2004); y finalmente al aporte a la superación de la pobreza y al fortalecimiento del capital social y la ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Abascal, 2004; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001; Jacques, 2003). Básicamente, en estos casos se puede constatar que las bondades son demostradas con base en la experiencia y el análisis de casos subnacionales o locales de pp.

También han existido experiencias de presupuesto participativo impulsadas mediante leyes nacionales, y que han sido analizadas en perspectiva comparada fundamentalmente por Goldfrank (2006). Estos estudios ponen en cuestionamiento las bondades del pp, especialmente cuando éstas se ponen en perspectiva nacional. Este autor argumenta que la experiencia de leyes nacionales de pp no ha ido de la mano de un éxito generalizado, tal como se esperaba a partir de las experiencias locales. La implementación de leyes nacionales en Nicaragua, Guatemala, Bolivia⁴ y Perú sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual en cada uno de los cuatro países.

Para el caso peruano⁵, y de acuerdo con lo planteado por el mismo Goldfrank (2006) y por

Shack (2005), el presupuesto participativo no se ha manifestado solamente como una experiencia local, ya que radica en la institucionalidad del Estado por medio de una ley nacional de presupuesto participativo. A partir de su ordenamiento jurídico nacional, se establece que, mediante el mecanismo de presupuesto participativo, las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que se realiza la política pública regional deben quedar formalizadas mediante los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación presupuestaria. Shack (2005: 152) puntualiza que en Perú, y de acuerdo con lo que se ha observado, el pp no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni con los mismos resultados.

Entre los factores que explican este éxito no generalizado del pp a escala nacional, se puede señalar “la indiferencia u hostilidad hacia el PP por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales, especialmente en los pequeños” (Goldfrank, 2006: 19).⁶ Arroyo (2006: 79) coincide con este análisis y agrega que, dada las bondades del presupuesto participativo -y que fue demostrada en casos locales en el Perú-, la pregunta ahora pasa por cuánta institucionalidad nacional es necesaria para promover actores participativos sin asfixiarlos. Es decir, Arroyo reafirma que el desempeño desigual del pp a escala nacional está relacionado con algunas variables locales como la falta de voluntad política para compartir poder de decisión que expre-

san algunos alcaldes, aspecto que muchas veces no se puede conseguir por decreto o mediante leyes nacionales.

En estos casos se puede observar que, dada la obligación legal de aprobar parte del presupuesto local y regional mediante la vía del presupuesto participativo y, sumado a ello, la escasa convicción local de algunos alcaldes y técnicos por “compartir poder de decisión”, se produce una captura de los recursos fiscales destinados a presupuesto participativo por parte de líderes locales. O, en su defecto, se provoca una manipulación y excesiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo.

La dificultad para un desarrollo nacional y generalizado del pp radica también en que la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas no se puede resolver de una manera institucional de buenas a primeras. Ésta requiere no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una adecuada voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas del personal municipal y de la burocracia en general (Shack, 2005: 153).

Dicho en otras palabras, cuando se implementa una ley nacional de pp y ésta no encuentra voluntad política local real y se dispone de personal municipal no competente, se pueden producir casos en que los alcaldes “decretan” la convocatoria de un determinado grupo de organizaciones para que decidan una cierta cartera de proyectos que son de prioridad municipal (incluso, a veces, de prioridad electoral para un alcalde), y no necesariamente son prioridad para la sociedad civil. Claramente, esa racionalidad instrumental atenta contra la racio-

nalidad deliberativa y democrática que existe detrás de la intención de implementar el presupuesto participativo a escala nacional.

Ciertamente, en Perú, Guatemala y Nicaragua se pueden encontrar múltiples “casos locales” exitosos de presupuestos participativos donde se ha dado el fenómeno contrario, es decir, la ley nacional encuentra en el territorio local la voluntad política de actores políticos por compartir poder de decisión y la competencia suficiente de actores técnicos para implementar este mecanismo de participación. Esto genera la sinergia necesaria para potenciar el territorio a partir de la oportunidad legal que ofrece la ley nacional de presupuesto participativo. De esta manera, se observa con mucha frecuencia que los casos más exitosos siguen estando focalizados en espacios locales; como consecuencia, un desarrollo generalizado y nacional del presupuesto participativo aún se encuentra ausente o altamente cuestionado en países como Nicaragua, Guatemala y Perú (Centro Pluricultural para la Democracia, 2005; Shack, 2005; Arroyo, 2006).

De estos estudios queda como conclusión preliminar que en países distintos a Brasil, cuando el pp es promovido legalmente mediante leyes nacionales, se produce un desempeño desigual. Esto se explica particularmente en algunos casos por la falta de personal municipal competente y por la falta de voluntad política real para implementar procesos de apertura democrática a escala local, cuestión que no se puede alcanzar por decretos.

En contraposición, las bondades de los presupuestos participativos están más claramente asociadas a espacios locales, siendo ellos los que marcan la diferencia cuando se intenta replicar a escala nacional esta institución parti-

⁴ Para el caso de Bolivia se hace alusión principalmente a la Ley de Participación Popular.

⁵ Para analizar casos de otros países con diferentes grados de éxito, ver Matías (2004), Gómez (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007), Goldfrank (2006).

⁶ Agrega este mismo autor que muchas veces la composición de la instancia de decisión de los pp se ha desarrollado a partir de procedimientos poco democráticos, cuestión que no contribuye a reducir o eliminar el clientelismo y la corrupción.

cipativa?

Los estudios de segunda generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un segundo grupo de investigaciones y estudios asociados al presupuesto participativo se relaciona con aquellos que tienen como preocupación específica el “diseño institucional y las condiciones previas del lugar”, que garantizan o han garantizado que el presupuesto participativo tenga o no éxito y se puedan replicar o no las bondades demostradas en casos exitosos. En este sentido, la preocupación esencial está dada por cómo hacer para que efectivamente los presupuestos participativos sean instituciones participativas y cuáles son los requisitos previos que deben cumplir los lugares para explicar su éxito. Uno de los desafíos para la investigación que plantea este grupo de investigaciones (Schneider y Goldfrank, 2006; Sintomer, 2005; Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006) es la falta de estudios comparativos entre los distintos modelos de pp experimentados en diferentes países de América Latina (Goldfrank, 2006). También la falta de investigación respecto al rol que han cumplido los partidos políticos en su desarrollo y la competencia institucional que ha provocado el presupuesto participativo en los países y espacios locales que lo han implementado con cierta sostenibilidad en el tiempo (Goldfrank, 2006; Schneider y Goldfrank, 2006).

En esta línea de investigación se pueden identificar los estudios que, a partir de la experiencia brasileña, identifican algunos aspectos

clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones previas que son necesarias considerar para garantizar un relativo éxito en otras latitudes. Aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2004), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Schneider y Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Goldfrank (2006), Chávez (2004), Montecinos (2006).

Especial referencia se puede hacer a los aportes realizados por Cabannes (2005) y Goldfrank (2006), los cuales hacen alusión de manera muy completa a las principales características de diseño institucional (Cabannes 2005) y las condiciones previas que han determinado el éxito del presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006) y parcialmente en Europa (Cabannes, 2005; Sintomer, 2005). Su principal aporte consiste en asegurar una base mínima sobre la cual realizar futuras comparaciones entre los diferentes modelos latinoamericanos de presupuestos participativos, y no tan sólo brasileños.⁷ Por ejemplo, Goldfrank (2006: 7) plantea que se pueden identificar siete condiciones clave para garantizar el éxito de un presupuesto participativo en América Latina.

La primera de ellas se refiere a la voluntad política del alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del presupuesto público, lo cual se traduce en un compromiso ideológico con la idea de compartir la responsabilidad en la toma de decisiones. Un segundo elemento se refiere al capital social, en particular

a la presencia de organizaciones civiles preferiblemente dispuestas a participar en los temas municipales. La tercera condición tiene relación con el personal municipal competente, lo cual se traduce en que más allá del compromiso ideológico que implica compartir poder de decisión, es necesario preparar al personal municipal en metodología de presupuestos participativos.⁹

La cuarta condición previa tiene relación con el tamaño reducido del municipio. Se ha constatado que en municipios con territorios o distritos de planificación pequeños se facilita la acción colectiva y la participación ciudadana en torno al presupuesto participativo¹⁰. La quinta condición se refiere a la existencia de recursos fiscales suficientes, es decir a la capacidad fiscal del municipio para responder a las demandas y proyectos públicos surgidos del presupuesto participativo. La sexta condición se relaciona con la plataforma legal, que alude a las leyes que incentivan la participación ciudadana. Finalmente, está la condición de la descentralización política, entendida como las reglas del juego que facilitan y no obstaculizan los procesos partici-

pativos; por ejemplo, que los municipios tengan la capacidad de elegir a sus autoridades locales y gobernantes.

En cuanto al diseño institucional que adoptan las diferentes modalidades de presupuesto participativo y debido a su amplia diversidad, Cabannes (2005), en la versión ampliada del documento base titulado “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales” de la Red Urbal, propone cuatro dimensiones y 18 variables de diferenciación consideradas clave para acercarse a una comprensión de esta variedad, y diferenciar los distintos modelos y diseños adoptados por el presupuesto participativo en América Latina. Las cuatro dimensiones son las siguientes: Participativa, Financiera/Fiscal, Normativa/Legal y Territorial¹¹. La principal virtud de esta clasificación es que facilita la comparación, ya que permite dimensionar las variables a observar en los distintos municipios o regiones que han implementado presupuesto participativo. No obstante aquello, hasta la fecha se observa una escasez de estudios comparados¹² sobre el diseño institucional y las metodologías del pre-

⁷ En otros países sin leyes nacionales de pp, como los casos de Chile, México y Argentina, para explicar el desarrollo menos generalizado y nacional del pp -y, por cierto, su carácter más consultivo que deliberativo-, toman mayor fuerza explicativa variables como la descentralización (o más bien diseños institucionales “centralizados” donde no existen incentivos legales para implementar el pp) y la presencia de partidos políticos altamente institucionalizados y centralizados en sus decisiones, como el caso particular de Chile y México.

⁸ Estos estudios constituyen las principales investigaciones que ofrecen análisis comparados sobre el diseño institucional del pp. En el caso particular de Cabannes (2005), representa el documento más actualizado -financiado por la Red Urbal- que contiene las principales variables consideradas en el diseño del pp de los casos latinoamericanos y europeos existentes a esa fecha.

⁹ Es a esta condición previa que el gobierno de Chile, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), viene apostando desde el año 2006, capacitando hasta la fecha a más de 140 municipios del país. Esta situación, hasta el año 2008, no se ha traducido en un número similar de municipios que implementan la metodología de presupuesto participativo, ya que sólo se registran 21 casos.

¹⁰ Claramente este aspecto se puede observar en algunos casos de presupuesto participativo de México y Chile. Para el caso del presupuesto participativo de la delegación de Tlalpan (con más de 1 millón de habitantes), se observa que el mecanismo de participación ha adquirido un carácter altamente consultivo (o, en palabras de Goldfrank, 2006, un estilo liberal). Para el caso chileno, especialmente en los casos de Lautaro y Negrete (municipios de 30.000 y 8.000 habitantes respectivamente), el presupuesto participativo ha adquirido un carácter más deliberativo. Rompe con esta lógica territorial Porto Alegre (más de 1 millón de habitantes); no obstante aquello, Porto Alegre se vio favorecido por la división distrital que allí se realizó.

¹¹ Cada una de estas dimensiones considera un conjunto de variables. Así, la dimensión Participativa tiene como variables la instancia final de aprobación del presupuesto, las formas de participación (democracia directa o representativa), el órgano de priorización presupuestaria, la democracia participativa o de proximidad, la participación de los excluidos, la fiscalización y control social de las obras, el rol del gobierno local, el grado de ejecución de las obras, y la divulgación de los resultados por parte del gobierno local. En cuanto a la dimensión Financiera/Fiscal, las variables son: valor de los recursos debatidos, presupuesto específico y discusión de la política tributaria. En cuanto a la dimensión Normativa y Legal, las variables son el grado de formalización del presupuesto y la relación con otros instrumentos de planificación. En cuanto a la dimensión Territorial, las variables son: grado de descentralización intra-municipal, grado de ruralización del presupuesto y grado de inversión en prioridades territoriales.

¹² Con algunas excepciones, entre las cuales se puede mencionar Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Sintomer (2005) y Blanco (2002).

supuesto participativo a escala latinoamericana, y más bien predomina la observación aislada de casos al interior de los países de la región.

En cuanto al diseño y la metodología adoptada por el presupuesto participativo, en América Latina se pueden identificar dos estilos de diseño institucional. Por una parte podemos distinguir el modelo deliberativo o de la nueva izquierda, el cual sin duda se levanta como el más emblemático y representativo de la democracia participativa y de la experiencia brasileña. Este modelo y diseño se caracteriza por privilegiar la inclusión de ciudadanos y dirigentes no tradicionales en el proceso de discusión del presupuesto municipal, su funcionamiento es flexible y no se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad, que finalmente pueden terminar agotando y restringiendo en demasía su funcionamiento. Claramente, este modelo tiene su principal asiento en Porto Alegre, facilitado por el proceso de descentralización que en Brasil se encuentra más desarrollado que en el resto de los países de América Latina, y por el largo proceso de aprendizaje que han tenido los municipios

brasileños a partir de la experiencia de presupuesto participativo. Un segundo modelo de diseño y metodología de presupuesto participativo, de tipo más liberal o consultivo, se puede observar en el resto de los países de América Latina, como en Perú, Guatemala, Nicaragua, México y Chile. Este aspecto es planteado y fundamentado por Goldfrank (2006), quien señala que, con excepción de Brasil, el diseño y metodología de presupuesto participativo que funciona en los países de la región que lo han implementado tiende a ser de tipo más consultivo y sin la profundidad que ha tenido en Brasil. Agrega que esto se ha debido a la institucionalización de los partidos políticos¹³ y a lo escasamente descentralizados que resultan ser la mayoría de los países de la región.

Aun cuando la evidencia mostrada por Goldfrank¹⁴ (2006) resulta ser sustantiva, existen casos en Perú (Presupuesto Participativo de ILO), Ecuador (Presupuesto Participativo de Cotacachi) y Chile (Presupuesto Participativo de Buin), los cuales, teniendo limitaciones estructurales en cuanto a descentralización política y funcionamiento de los partidos políticos, repre-

sentan casos con un funcionamiento similar a la experiencia brasileña. Aunque a escala nacional en Perú, Ecuador y Chile no hay regularidad en el funcionamiento de los casos de presupuesto participativo, se observan en ellos ciertas características que hacen pensar que la variable más influyente para tener un modelo con un estilo más deliberativo -por lo menos a escala local-, termina siendo la voluntad política de los alcaldes y la competencia de los equipos técnicos, y no necesariamente una ley nacional o un estilo de descentralización con un carácter progresista que promueva el presupuesto participativo (Montecinos 2006; Shack, 2005).

El gran desafío que deja planteado este grupo de investigaciones es que parece necesario seguir avanzando en el conocimiento de las metodologías y diseño del presupuesto participativo a escala comparada y, especialmente, en el nivel local. El objetivo de este desafío es analizar en detalle y con mayor profundidad, ya no tanto el estado actual de los diseños y su semejanza o diferencia con el modelo brasileño, sino también prestar atención a la evolución de esta institución participativa al interior de los países y entre ellos mismos. Similar preocupación aparece en relación con el conocimiento de las condiciones previas que han sido determinantes en el éxito o en el fracaso de las iniciativas de presupuesto participativo en América Latina.

Los estudios de tercera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un tercer grupo de investigaciones del presupuesto participativo se ha concentrado en estudiarlo como una expresión de democracia

participativa para complementar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo estudia esencialmente la relación que se produce entre instituciones participativas y representativas y las bondades de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para hacer de esta relación efectivamente complementaria y no subordinada. La pregunta fundamental que se desprende de esta relación es cómo y por qué los presupuestos participativos efectivamente complementan o se subordinan a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, cómo se produce esta complementación y/o subordinación, y bajo qué condiciones se da o de qué forma se produce.

Al respecto se puede encontrar en la literatura algunas respuestas y diversos estudios que han hecho hincapié en reconocer las dificultades que existen para compatibilizar la democracia representativa con procedimientos de decisión más cercanos a la democracia participativa, ello debido a la complejidad de las preferencias de los ciudadanos, las que cada día se hacen más diversas y complejas (Pires, 2000). Por su parte, Nylen (2003) y Abascal (2004) indican que la experiencia del presupuesto participativo, entendido éste como una respuesta políticamente relevante a la crisis de la representación política en las actuales democracias, no supone la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa, como los concejos o los representantes de la sociedad civil reconocidos por la estructura jurídica de cada país, sino que supone la convivencia de formas propias de cada una de ellas¹⁵.

En el mismo sentido se encuentran los planteamientos de Cabannes (2004 y 2005) al

¹³ Los partidos institucionalizados o de alta institucionalización se encuentran en aquellos países que cuentan con partidos o sistemas de partidos donde las elites políticas son leales a sus partidos, la disciplina de partido durante la legislatura es sólida, los partidos están bien organizados y disfrutan de una presencia considerable tanto a nivel nacional como local. En esta categoría, y de acuerdo con Campo y Ramos (1997: 35), se encuentran países como Costa Rica, Chile, Uruguay y México. Siguiendo esta definición, Goldfrank (2006) señala que los partidos políticos juegan un rol importante en el hecho que el pp en algunos países de América Latina tenga un carácter consultivo y no deliberativo como en Brasil. En este país, los partidos cuentan con una baja institucionalización y existe una mayor presencia de partidos políticos regionales que han contribuido a que el pp adquiera un sentido de mayor profundidad deliberativa. Este mismo autor agrega que generalmente se considera que los partidos son más institucionalizados en la medida en que generen lazos de lealtad entre sus miembros, votantes y grupos de interés, y consigan una mayor complejidad organizacional (Goldfrank, 2006: 14). Al comparar los casos de pp de Montevideo, Caracas y Porto Alegre y explicar su diferencia en funcionamiento, señala que "la resistencia de los grupos de oposición fue mucho más fuerte en Caracas y en Montevideo, y no permitió que la CR y el FA pudieran diseñar ese tipo de programas que originalmente habían planeado. La reacción de las organizaciones de oposición en Porto Alegre fue comparativamente tímida, dándole al PT mayor libertad en el diseño del presupuesto participativo. Otra de las consecuencias de una oposición de partidos débilmente institucionalizada fue que las organizaciones comunitarias portoalegreses gozaran de mayor autonomía frente a las agrupaciones políticas" (Goldfrank, 2006: 14).

¹⁴ Otra explicación para entender el planteamiento del autor, es que su análisis lo centra en el funcionamiento del presupuesto participativo a escala nacional a partir de leyes nacionales impulsadas por los países de la región. No obstante, a escala local y municipal, en países distintos de Brasil, se puede observar una fuerte influencia deliberativa y brasileña en los modelos de implementación del presupuesto participativo.

¹⁵ Una de las principales críticas que se le hace al presupuesto participativo, desde la óptica de lo que se podría denominar "racionalidad conservadora" que hay detrás de los defensores de la democracia representativa, es que el pp atentaría contra la legitimidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa. Puntualmente, atentaría contra los concejos o cabildos municipales, ya que al intervenir sobre una de las pocas atribuciones que tienen los concejales en América Latina (definir el presupuesto municipal), su rol quedaría extremadamente reducido, evidenciando ante la ciudadanía que el papel de los

argumentar sobre la necesidad de avanzar en el debate respecto a si los presupuestos participativos son instrumentos que ocupan un vacío de la democracia representativa, son un elemento central de una democracia participativa, o representan una forma de democracia participativa de proximidad reducida al espacio del barrio (Cabannes, 2005: 94).

En relación con este punto, la discusión teórica encuentra consenso en que el problema no es discutir la exclusión o sustitución de la democracia representativa por la democracia participativa, sino en buscar la forma de llegar a la complementariedad entre ambas (Bobbio, 1996; Boschi, 2004). El objetivo de esta complementariedad sería provocar una mayor incidencia y presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que efectivamente ambas modalidades de participación sean complementarias y no excluyentes entre sí (Bobbio, 1996). En ese sentido, se sostiene que la relación de complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa puede ser planteada en el contexto de una nueva relación entre las personas, los colectivos y las instituciones del Estado (Subirats, 2005; Dutra y Benevide, 2001). La democracia continuaría siendo la mejor alternativa a la crisis de legitimidad, pero una democracia que surja de una profunda modificación de la relación entre gobernantes y gobernados, y que considera y reconoce en igualdad de condiciones estas nuevas expresiones democráticas.

El reconocimiento de estos problemas y el

debate suscitado en torno a sus soluciones, están llevando a América Latina al plano de pensar nuevas formas alternativas de ejercer la democracia y repensar las estructuras de las instituciones de la democracia representativa. La idea que toma mayor fuerza y encuentra un relativo consenso consiste en combinar instrumentos y mecanismos de la democracia directa o participativa con mecanismos de la democracia representativa, pero que no terminen sustituyéndola ni consolidando a actores políticos tradicionales en desmedro de actores políticos excluidos.

En esta línea argumentativa, Nylén (2003: 21) agrega que los presupuestos participativos representan una oportunidad para complementar ambos sistemas democráticos, pluralizar la política, fortalecer la sociedad civil y generar nuevas vías de resolución de necesidades. Similar problema y preocupación analítica señala Sintomer (2005: 52) al dejar planteadas importantes interrogantes sobre cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia directa, de forma que haya complementariedad entre ambas.

Goldfrank (2007: 57) precisa que la relación entre las instituciones participativas y las representativas es por lo menos confusa, en el entendido si se ubicarían en un mismo nivel o si unas se subordinarían a las otras¹⁶. Aun cuando existe relativo consenso sobre la complementariedad de ambos sistemas democráticos, en algunos casos se ha observado cierta subordinación de un sistema a otro. La evidencia más

reciente a favor de esta idea es la demostrada por Tatagiba y Teixeira (2007), quienes a través del estudio del caso de Sao Paulo, observan que la relación entre instituciones participativas y representativas definitivamente no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada. Estas autoras enriquecen el debate en torno a las implicancias de los presupuestos participativos en las instituciones de la democracia representativa. Señalan que para el caso de Brasil, en específico para el Presupuesto Participativo de Sao Paulo, lo que se produce es una combinación subordinada de la democracia participativa ante la democracia representativa.¹⁷

Para el caso de Sao Paulo, indican que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada por el predominio de las instituciones representativas. Por ello, en lugar de "aludir a la complementariedad entre instituciones participativas y representativas, parece mucho más adecuado aludir a una relación subordinada"; agregan que "la democracia brasileña, al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos sustantivos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado" (Tatagiba y Teixeira, 2007: 19). De esta forma, se puede observar más bien una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos utilizados como

instancias de legitimación del gobierno y no como mecanismos efectivos de apertura democrática.

Como consecuencia, se observa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo¹⁸ se ve truncada y finalmente superada por la actuación tradicional de las instituciones democráticas y sus actores políticos. El principal aporte es que reconocen la dificultad que tienen las instituciones de la democracia participativa para complementar a las representativas, desprendiendo de esto un cierto riesgo al evidenciar que el presupuesto participativo sólo puede terminar siendo una iniciativa local que va por fuera del diseño institucional que inspira la modernización del Estado.

La agenda de investigación en América Latina aún sigue abierta, pero ahora intentando responder bajo qué condiciones el encuentro entre instituciones representativas y participativas provoca procesos de sustitución, complemento o subordinación. Debido a la complejidad del debate, y especialmente a raíz de las últimas evidencias mostradas, la agenda de investigación pareciera ser que exige re-problematizar la complementariedad entre instituciones de democracia participativa e instituciones representativas. Esto debiera impulsar estudios que no se concentren demasiado en reconocer las bondades de dicha complementariedad, sino que se centren más en la investigación empírica

concejales y de los concejos es innecesario dada la labor que cumplen los representantes del presupuesto participativo en el presupuesto municipal (especialmente la labor de los consejeros del presupuesto participativo). Esta reacción ha sido frecuente y notoria en funcionarios municipales, concejales y alcaldes en las capacitaciones realizadas en Chile por el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos; regularmente ahí se plantea la desventaja de este mecanismo al reducir aun más el rol de los concejales municipales en materia de definición presupuestaria del ítem inversión en la comunidad.

¹⁶ Esta discusión la sitúa en el contexto de la renovación ideológica planteada por la Nueva Izquierda, a diferencia de lo planteado por la izquierda ortodoxa. Para profundizar en el debate ideológico que existe tras la participación ciudadana que se genera en los presupuestos participativos, ver Goldfrank (2006 y 2007).

¹⁷ La idea de subordinación de las instituciones de la democracia participativa ante las instituciones de la democracia representativa se refiere fundamentalmente a dos aspectos. El primero de ellos, al escaso poder de decisión e incidencia que tienen los integrantes del pp en las decisiones municipales, ya que las decisiones y la agenda pública local terminan siendo la de los actores políticos tradicionales y/o de las organizaciones tradicionalmente legitimadas ante el municipio (por ejemplo, en el caso chileno, las juntas de vecinos); por lo tanto, el pp se convierte en un espacio escasamente abierto y que re-legitima a los actores tradicionalmente vinculados con la agenda pública municipal. El segundo aspecto se relaciona con la escasa incidencia que llega a tener el pp en las políticas públicas de escala regional y nacional/sectorial; por lo tanto, su implicancia no pasa de ser un tema local y sometido a la voluntad política de un actor determinado.

¹⁸ Se entiende la "trayectoria institucional" como el tránsito del presupuesto participativo desde el nivel local al nivel regional por medio de la instalación de presupuestos participativos -sectoriales o territoriales- a mayor escala, así como la incidencia en políticas públicas de alcance nacional.

acerca de las condiciones en las cuales se deben desenvolver los presupuestos participativos y el diseño institucional que deben adquirir para provocar dicha complementariedad. Es necesario evidenciar dichas condiciones, no sólo para que el pp tenga éxito territorial/local, sino para que efectivamente pasen de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y logren complementarse con las instituciones tradicionales de la democracia representativa a escala regional y nacional, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

En este escenario, se puede señalar que hasta ahora la evidencia mostrada sobre el pp permite afirmar que es una expresión de democracia participativa que complementa la democracia representativa pero esencialmente a escala barrial¹⁹ y no necesariamente a escala local. Basados en la experiencia del presupuesto participativo en Uruguay, Brasil, México y Chile, la complementariedad con las instituciones representativas parece ser que se da mejor en el espacio micro-local. En Chile, el caso de Buin²⁰ se presenta como el más expansivo y progresista en materia de democracia participativa, pero en los demás casos (alrededor de 20 municipios²¹) se observan características de democracia más barrial o de proximidad, con menos impacto o alcance local que en Buin. En estos espacios micro-locales se generan actividades de alta riqueza deliberativa pero todas concentradas en territorios o barrios al interior de las comunas que muchas veces pasan inadvertidas incluso para las propias autoridades locales.

Esta distinción significa que sólo en ciertos barrios, y no en toda la ciudad/comuna, el presupuesto participativo -por lo menos en Chile, México, Perú y Ecuador- logra generar procesos deliberativos y de participación ciudadana sustantiva. Por ejemplo, en la última votación del presupuesto participativo de la comuna de Lanco²², en el territorio denominado "Las poblaciones", de un total de 100 familias asistieron a votar 98 familias con todos sus integrantes, las cuales previamente habían participado de manera activa en el proceso de definición de prioridades y proyectos que entraban a la competencia democrática.

Este fenómeno se repite de manera regular en los casos latinoamericanos (locales), en donde además se observa que cuando se intenta dar un paso adicional, aumentando la complejidad del proceso (en cuanto a territorio, aumento de recursos, responsabilidades y participantes en el presupuesto participativo), las instituciones de la democracia representativa se activan y comienzan a imponer su racionalidad, dando inicio al proceso de "subordinación". Es decir, en la medida que el proceso de presupuesto participativo aumenta en tamaño territorial y responsabilidades políticas sobre el presupuesto municipal, aumentan las posibilidades de adquirir un carácter consultivo y de subordinarse a la racionalidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Así, y teniendo como telón de fondo un limitado proceso de descentralización latinoamericano (con excepción de Brasil) y un sistema

de partidos altamente institucionalizado, la voluntad política del alcalde se levanta como el factor esencial para sostener esta institución participativa, la cual de manera paradójica se subordina a la misma institución de la democracia representativa que le da vida (en este caso la voluntad política del alcalde) al momento que la legitimidad y el poder de decisión local se ven amenazados.

3. CONCLUSIONES

La evolución de la investigación sobre el presupuesto participativo en América Latina revela que la preocupación actual no es insistir en las bondades de este mecanismo de democracia participativa, ya que tal hecho está demostrado y existe suficiente evidencia empírica para respaldar dichas hipótesis. La preocupación actual es conocer cuáles son las condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen del presupuesto participativo un mecanismo complementario a los tradicionales mecanismos e instituciones de la democracia representativa, de tal forma que se transforme efectivamente en un instrumento revitalizador del sistema democrático en general.

La evidencia muestra que, dada que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil. Este aspecto confirma la incapacidad institucional que ha existido hasta ahora para poder consolidar estos mecanismos participativos en otros niveles de gobierno que no sean los locales.

Por ejemplo, se esperaba que tanto en Brasil como en Uruguay se dieran lecciones institucionales al respecto, pero hasta aquí no se ha podido evidenciar un avance sustantivo y profundo a escala nacional en esos países. Sigue predominando un avance tipo archipiélago, en el sentido de que no es homogéneo y regular a escala nacional, ni siquiera al interior de una misma región, observándose lentos progresos en esas escalas. Por el contrario, los presupuestos participativos adquieren un carácter muy dinámico y progresivo a escala local²³.

Este escenario pone en el futuro un centro de preocupación analítica e investigadora en el entendido de explicar por qué, al observar un aumento en la complejidad del diseño y escala del presupuesto participativo, éste disminuye su grado de complementariedad con las instituciones de la democracia representativa. Como consecuencia, la evidencia empírica se inclina por la tesis de que cuando el presupuesto participativo aumenta en complejidad territorial y de diseño, el encuentro entre instituciones democráticas (representativas y participativas) genera más procesos de subordinación que de complemento, pasando a constituirse finalmente los presupuestos participativos en instituciones participativas políticamente controladas por las tradicionales instituciones democráticas representativas.

De esto se deduce que la solución a la crisis de la democracia representativa y sus instituciones está más encaminada por el lado de la reconversión de las propias instituciones representativas que por mostrar una apertura de éstas a nuevos mecanismos participativos, que traen consigo una inclusión de actores y procesos

¹⁹ Cabannes (2005) la denomina de proximidad.

²⁰ Ver Montecinos (2006).

²¹ Los casos en que los presupuestos participativos en Chile se han implementado en más de una ocasión son Buin, Cerro Navia, San Joaquín, La Pintana, Maipú, Freirina, Illapel, Talca, Rancagua, San Antonio, Quillota, Lautaro, Lumaco, Negrete, Ránquil, Lanco, Frutillar, Purránque y Puerto Montt.

²² La votación se efectuó el 3 de agosto de 2008. Lanco es una comuna de 15.000 habitantes aproximadamente y se ubica al sur de Chile, a 700 kilómetros de Santiago, en la Región de Los Ríos; su alcalde es militante del Partido Socialista.

²³ De hecho, en los niveles locales es donde se ha observado un mayor dinamismo de caso a caso. Por ejemplo, Porto Alegre ha evolucionado en materia política y metodológica, así como Ilo en Perú, Cotacachi en Ecuador y Buin en Chile.

que tradicionalmente se encuentran excluidos de la elaboración de las políticas públicas nacionales, sectoriales y subnacionales.

Dada la proliferación del debate y los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina y Europa, y especialmente producto de las últimas evidencias mostradas por investigaciones provenientes de Brasil, la agenda de investigación debe orientarse a replantear dicha complementariedad entre instituciones de democracia participativa con instituciones representativas. Asimismo, reconocer que las bondades de dicha complementariedad es esencialmente local, y acercarse mucho más hacia la investigación sobre aquellas condiciones mediante las cuales los presupuestos participativos adquieren éxito territorial/local, y pueden efectivamente pasar de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y provocar una modificación sustantiva en las instituciones tradicionales de la democracia representativa, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abascal, Gabriel** (2004), "El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?", documento presentado en las III Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad de Alicante, Alicante, 1 y 2 de abril.
- **Alguacil, Julio** (2005), "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.

- **Altman, David** (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, Vol. 12 N° 2, México.
- **Arrollo, Juan** (2006), "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.
- **Baiocchi, G.** (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1, Los Altos.
- **Barceló, Sara y Pimentel, Zainer** (2003), "Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo", en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435, Barcelona.
- **Blanco, Ismael** (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- **Bobbio, Norberto** (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- **Boschi, Renato R.** (2004), "Instituciones políticas, reformas estructurales y ciudadanía: dilemas de la democracia en Brasil", en *Política*, N° 042, Santiago.
- **Buenrostro, Israel** (2004), "Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana", en *Araucaria*, Vol. 5 N° 012, Sevilla.
- **Brugué, Joaquim; Gomá, Ricard; y Subirats, Joan** (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- **Cabannes, Yves** (2004), "Presupuestos

participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual", Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).

- _____ (2005), "Presupuesto participativo y finanzas locales", Porto Alegre, Programa de Gestión Urbana-ALC; UN-HABITAT; Alcaldía Municipal de Porto Alegre. 2. ed. aum.
- **Campo, Esther y Ramos, Luisa** (1997), "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy*, Vol. 16, Salamanca.
- **Centro Pluricultural para la Democracia** (2005), "Presupuesto participativo: reflexiones y propuestas en el ámbito municipal; documento de estudio", Quetzaltenango, CPD.
- **Chávez, Daniel** (2004), "Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional", Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, marzo de 2008.
- **Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública** (2000), "El Estado al servicio de la gente: balance 1994-2000", Santiago, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- **Delamaza, Gonzalo y Fernández, Margarita** (2004), "Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios", Santiago, Programa de Innovación y Ciudadanía.
- **Dutra, Olivio y Benevide, María** (2001), "Presupuesto participativo y socialismo", São Paulo, Fundación Perseu Abramo; Central de los Trabajadores Argentinos. Instituto de Estudios y Formación; Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- **Fishkin, James** (1995), *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma*

democrática, Barcelona, Editorial Ariel. Citado por Font, J. (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.

- **Font, Joan** (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- **Font, Joan y Blanco, Ismael** (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- **Garcés, Mario y Valdés, Alejandra** (1999), Estado del arte de la participación ciudadana en Chile; documento preliminar para OXFAM-GB, Santiago, mimeo.
- **Garretón, Manuel** (2004), "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena", en *Política*, N° 042, Santiago.
- **Goldfrank, Benjamín** (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- _____ (2007), "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, N° 212, Buenos Aires.
- **Gómez, Esperanza** (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 001, Barranquilla.
- **Huerta, M.; Pressaco, C.; Ahumada, C.; Velasco, M.; Puente, J.; y Molina, J.** (2000), "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia

y Guatemala”, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.

- **Ibáñez, Jesús** (1985), “Análisis sociológico de textos y discursos”, en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 43 N° 1, Madrid.
- **Jacques, Manuel** (2003), “Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 1 N° 005, Santiago.
- **Lissidini, Alicia** (2007), “¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno (Documento de Trabajo; N° 27).
- **Márquez, Francisca ...[et al]** (2001), *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*, Santiago, Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Matías, Domingo** (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- **Mirosevic, Camilo** (2005), El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile, <http://www.freewebs.com/chansenpai/FINAL%20EI%20presupuesto%20participativo%20y%20su%20instauracion%20en%20chile.pdf>, marzo de 2008.
- **Montecinos, Egon** (2006), “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- **Montecinos, Egon y Pagliai, César** (2006), “Manual de presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes”, Santiago, Fundación Friedrich Ebert; Fundación para la Superación de la Pobreza; Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de

Organizaciones Sociales; Foro Chileno de Presupuesto Participativo.

- **Navarro, Clemente J.** (2008), “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- **Navarro, Zander** (1998), “Democracia y control social de fondos públicos: el caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira, y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- **Nylen, William** (2002), “Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan. Citado por Goldfrank, Benjamín (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- **Pagliai, César** (2004), “Presupuestos participativos en Chile: realidad, alcances y desafíos”, documento presentado en el Seminario Taller Internacional “Presupuestos Participativos: Construyendo Gobierno Local”, Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile, 10 y 11 de junio.
- **Pires, Valdemir** (2000), “Límites y potencialidades del presupuesto participativo”, en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 27 N° 42, Buenos Aires.
- **Rendón, Armando** (2004), “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 1 N° 004, México.
- **Ruiz, Lucía** (2007), Presupuesto participativo en el Ecuador: avances y límites,

Quito,

<http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>.

- **Salinas, Juan** (2006), Presupuesto participativo al sur del Maipo en Chile: de Porto Alegre a Buin, Buin, Municipalidad de Buin, mimeo.
- **Santos, Boaventura de Sousa** (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos.
- _____ (org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- **Shack, Nelson** (2005), “La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- **Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamín** (2006), “Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Catia Wanderley Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho y Marcus André Melo (orgs.), Buenos Aires, CLACSO.
- **Sintomer, Yves** (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°

31, Caracas.

- **Souza, Celina** (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, London.
- **SUBDERE** (2000), “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Evaluación y Cuentas Públicas.
- _____ (2004), “Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual; documento de trabajo”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas.
- **Subirats, Joan** (2005), “Democracia, participación y transformación social”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- **Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana** (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- **Vitale, Denise** (2005), “Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- **Waissbluth, Mario e Inostroza, José**

(2005), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: diagnósticos y propuestas de futuro (del balance del terror al consenso promisorio)", Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión (Serie Gestión; N° 76).

- **Wampler, B.** (2004), "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, Universidade Estadual Paulista. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa:

¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).

- **Ziccardi, Alicia** (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.

"DISEÑOS INSTITUCIONALES COMPARADOS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS."

Por Sergio Gastón Moreno

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente el mundo entero reconoce la importancia del control gubernamental. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan los órganos y organismos de control de cada país o región. Existe un creciente interés por la temática del control del sector público, fundado en la preocupación que tiene la sociedad por la corrupción y el empleo de los recursos públicos en función de los objetivos establecidos.

Internacionalmente se han adoptado diversos modelos y opciones para constituir las entidades encargadas del control de la hacienda pública estatal. Estas diferencias también repercutieron en nuestro país, donde inicialmente se desarrolló el modelo europeo, basado en la existencia de Tribunales de Cuentas, especializados en fiscalización, juicio de cuentas y responsabilidades de los funcionarios, y más recientemente, el modelo anglosajón o estadounidense, basado en la presencia de auditorías.

1.1. ESTADO Y CONTROL

En su desarrollo, el hombre originalmente fue agrupándose en comunidades motivado por sentimiento y hábitos comunes que ligaban a sus miembros, luego, en una integración más heterogénea y movido por una decisión más voluntaria, racional e inteligente fue constituyendo socieda-

des, las cuales, organizadas jurídica y políticamente dieron lugar en su evolución al Estado moderno que hoy conocemos.

Siendo el Estado una institución cuyo origen se remonta a la antigüedad, tal como ahora se lo conoce, el Estado moderno se originó a partir de la consolidación de las monarquías europeas y pasó por una serie de progresivas transformaciones a partir de la aparición de la república como forma de gobierno generalizada en las naciones del mundo. Con el advenimiento del Estado representativo, en Europa después de la revolución francesa y en Estado Unidos, bajo forma de república presidencialista, después de la independencia, se inició la fase contemporánea de la transformación del Estado que dura hasta hoy.

Oszlack comenta: "El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que alguien formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico representa distinto nivel del desarrollo¹"

Bobbio nos dice que "lo que el Estado y la política tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno del poder. No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente de una

¹ Oszlack Oscar " La Formación del Estado Argentino – Red Federal de Formación docente continua – Ministerio de Cultura y Educación de la Nación - Bs. AS -2002

definición de “poder” y de un análisis del fenómeno del poder supremo; y el análisis del Estado se resuelve en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano²”.

“Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de los detentadores³”.

Con el constitucionalismo moderno, el derecho empieza a limitar al Estado y se ocupa entonces de dar seguridad, libertad, y derechos individuales a los hombres. La fórmula entonces es, un tipo de Estado estructurado en base a un pacto social, donde se establece un modo de convivencia, donde el gobernante juega el rol de mandatario y debe rendir cuenta de sus acciones.

El desarrollo normativo – constitucional del Estado, sobre todo en la mayoría de los países occidentales, avanzó en la instauración del sistema republicano de gobierno y con ello, en la división de poderes, lo cual trajo aparejado también el desarrollo del sistema de control público y la creación de los Órganos de Control.

1.2. CONTROL PÚBLICO

El ejercicio del control político está reservado a los Parlamentos o Legislaturas. El control técnico se efectúa sobre la totalidad de los actos ejecutados por quienes gestionan los recursos públicos; su labor adecuada requiere de conocimientos especializados y una estructura admi-

nistrativa específica. Por tal motivo, el ejercicio del control técnico está delegado en un órgano auxiliar que en algunos Estados es independiente y en otros depende del Parlamento.

El Estado maneja fondos que pertenecen a la sociedad, los recauda y administra y por ende, tiene la obligación de informar sobre el uso asignado a esos dineros públicos. Es allí donde surge el control como mecanismo tendiente a garantizar a la sociedad que esos recursos han sido utilizados conforme a las normas legales vigentes y con la mayor efectividad posible.

En el sector público la verificación se realiza con los actos o hechos que suceden en una determinada organización, los cuales son comparados con parámetros normativos legales u operativos que se establecen previamente. El Dr. Cayetano Licciardo, señala “El control es la comparación entre el deber ser, conforme a la naturaleza y las normas, con lo que en realidad es⁴”.

Por lo tanto, el proceso de control contempla tres tareas fundamentales: corregir, encauzar y evitar. Es así entonces que el control público está integrado entonces por los siguientes elementos: a) el examen de la actividad, que permite verificar si el sujeto controlado se ha ajustado a determinados parámetros; b) la adopción de medidas tendiente a impedir que el controlado continúe con las desviaciones que surjan del examen.

Eventualmente puede existir un tercer elemento que es la aplicación de las correspondientes sanciones. Si el control no detecta anomalías o desviaciones, el control termina con la aprobación de la actividad y por lo tanto se reduce al primero de los elementos mencionados.

1.3. MODELOS DE ÓRGANOS DE CONTROL PÚBLICO

Con el establecimiento de las monarquías europeas organizadas en el siglo XVI, se sientan las primeras bases de los sistemas de control público. En Inglaterra, el desarrollo del Parlamento estuvo ligado al del control público, por ello el órgano de contralor es netamente parlamentario, sin funciones jurisdiccionales, encomendadas a la jurisdicción ordinaria.

En otros países de Europa el modelo adoptado fue el de Tribunal de Cuentas. Las competencias varían de un país a otro, pero todos poseen facultades de control económico y algunos, funciones jurisdiccionales para juzgar las responsabilidades derivadas de la actividad económica pública.

Existen dos modelos o paradigmas claramente diferenciados que se destacan significativamente y que son:

i) El Modelo Europeo: se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas, operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles y en general dependen del Parlamento, excepto en Francia y Alemania.

ii) El Modelo Anglosajón: se basa en la integración de Auditorías o Contralorías Generales. En ella se enmarcan la mayoría de los países anglosajones como Australia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra y también la mayoría de los países de América Latina, (con excepción de Brasil, que tiene Tribunal de Cuentas). A diferencia del europeo continental, éste modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Forman parte del Poder Legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son

igualmente inamovibles y sus períodos fluctúan entre 8 y 15 años, dependiendo de cada país

A pesar de las diferencias existentes entre los dos modelos, ambos ponen énfasis en la autonomía, determinando los procedimientos a aplicar en las auditorías, el alcance de las mismas, los programas y entidades a fiscalizar. En general, el Poder Administrador es el principal destinatario u objeto del control y la fiscalización

En la mayoría de los casos, los Órganos de fiscalización son responsables ante los Parlamentos o Congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes sobre la Cuenta General o de Inversión y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

2. EL CONTROL PÚBLICO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Breve Reseña Histórica

Los antecedentes más remotos en materia de control en nuestro país nos llevan a los tiempos de la Colonia, donde existía un sistema de contralor de los fondos públicos por parte de la Corona española sobre toda América Latina y cuyos órganos se remontan al siglo XVI con la creación del Consejo de las Indias. Luego de 1810, el Tribunal de Cuentas permaneció sin alteración de importancia alguna, pero es de consignar que a partir de entonces y como consecuencia de la implementación de una política federalista, el tribunal fue perdiendo gravitación⁵”.

2.1. ANTECEDENTES NACIONALES

² Bobbio Norberto “Estado, gobierno y Sociedad” - Fondo de Cultura Económica México – México 2006

³ Lowestein Karl: “Teoría de la Constitución” – Talleres Gráficos Duplex S.A. – Barcelona, España

⁴ Licciardo Cayetano

⁵ “Evolución de la historia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires” – pag. Web del T.C. de Bs As)

En la segunda mitad del siglo XIX, se fue instalando lentamente la organización nacional y el funcionamiento del Sistema de gobierno dispuesto por la Constitución sancionada en el año 1853.

El proceso de formación del Estado Nacional no solo implicó el avance de lo público sobre lo privado, sino la gradual sustitución de las instituciones provinciales como principal eje de articulación de las relaciones sociales; demandando además de tiempo y esfuerzo, una realización plagada de enfrentamientos entre Buenos Aires y el interior y con un fuerte protagonismo político de las provincias, dado el carácter de preexistentes que tuvieron en la organización nacional.

“La constitución unitaria de 1826 dictada durante la Presidencia de Rivadavia, contiene disposiciones muy completas sobre finanzas públicas. Atribuye al Congreso fijar cada año los gastos generales, con presencia de los presupuestos presentados por el gobierno⁶” y sin duda representa el primer antecedente nacional de organización hacendal pública, aún cuando no menciona nada respecto a la existencia de un Órgano u Organismo de Control en su plexo normativo.

En el año 1859, se dicta la Ley N° 217, considerada como la primera norma de Contabilidad, luego del dictado de la Constitución en 1853, que contenía disposiciones sobre presupuesto y contabilidad y tuvo vigencia hasta 1870.

Con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación y reconstruida la unidad nacional, fue sancionada en el año 1870 la ley 428 que a

decir de Atchabahian “Configura un verdadero código de contabilidad, pues previó casi todos los aspectos de ordenamiento económico – financiero del Estado. A pesar de las fallas que en ella pueden advertirse lógicamente explicables por la lejana época de su sanción, su vigencia hasta 1947, durante más de tres cuartos de siglo, demuestra sus bondades intrínsecas⁷”.

Manteniendo un orden cronológico, un antecedente del control en nuestro país también está representado por la ley N° 923 del año 1878, la cual crea la comisión parlamentaria bicameral para examinar las cuentas generales de la Nación, y aconsejar a las Cámaras su aprobación o rechazo. De esta manera Argentina fue recibiendo la influencia de las corrientes doctrinarias francesa e italiana, en materia de hacienda pública y control.

Durante toda la vigencia de la Ley N° 428, la Contaduría General cumplió la función de órgano de control externo, además de ser la encargada de llevar la contabilidad del Estado; lo cual implicaba serias contradicciones operativas, dadas las funciones de ejecución y de control que ejercía, además de la falta de independencia de los contadores mayores, que eran designados y removidos por el Poder Ejecutivo Nacional.

En marzo de 1.947 se sancionó la ley N° 12.961 que reemplazó a la ley N° 428 vigente hasta el año 1.956. Se mantuvieron las atribuciones de control administrativo en la Contaduría General, que tenía “las funciones de censura del poder administrador relativas a la gestión financiero patrimonial del Estado; las funciones jurisdiccionales y a cuyo cargo se ponía el examen y juicio administrativo de las

cuentas de responsables, así como la instauración de los juicios de responsabilidad, las funciones puramente contables como órgano central, encargado de llevar la contabilidad sintética de la hacienda; las funciones de control concomitante respecto de los órganos secundarios de la gestión ejecutiva y finalmente las funciones de gobierno interno⁸”.

Por Decreto Ley N° 23.354, fue aprobada la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). Entró en vigencia en enero de 1.957 y reemplazó a la Ley N° 12.961, representando una modificación sustancial en el control y en el funcionamiento de ambos órganos rectores.

El Tribunal de Cuentas era un órgano colegiado, que tenía a su cargo el control externo de la Administración Nacional y de las haciendas paraestatales y se fijaba como competencia, entre otros, lo siguiente:

- A. La fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financiero – patrimoniales del Estado
- B. El examen y juicio de las cuentas de los responsables
- C. La declaración de responsabilidad y formulación de cargo cuando corresponda
- D. Informar la Cuenta General del Ejercicio
- E. Fiscalizar las empresas del Estado por medio de auditores o síndicos
- F. Aplicar multas a los responsables en casos de transgresiones a disposiciones legales, reglamentarias o desobediencia a sus resoluciones

Atchabahian señala como un acierto de la reforma “la institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de

independencia y estabilidad, separado del órgano eje del control interno y de la contabilidad del Estado. La creación del TCN, con miembros inamovibles, mientras durase su buena conducta y capacidad, salvaba la antigua deficiencia estructural de nuestra organización del control de la gestión financiero patrimonial de la hacienda, que reunía en un solo órgano la múltiple condición de encargado del control interno y externo delegado y de ente jurisdiccional administrativo⁹”.

En relación a las empresas públicas, la Ley de Contabilidad establecía que sus disposiciones eran aplicables a las entidades descentralizadas en cuanto a las respectivas leyes orgánicas no provean concreta y expresamente preceptos o procedimientos diferentes, también disponía que le correspondía al TCN fiscalizar a las empresas por medio de auditores o síndicos. Esta tarea, en realidad, fue ejecutada en forma efectiva con la creación de la Corporación de Empresas Nacionales mediante Ley 20.558 en noviembre de 1.973. Su objetivo principal era el control externo de las empresas del Estado, el cual era ejercido a través de un órgano denominado Sindicatura General.

En el año 1.978 y mediante Ley N° 21.801, se creó la Sindicatura General de Empresas Públicas (S.I.G.E.P.), que reemplazó a la Corporación de Empresas Nacionales.

Este régimen del TCN como órgano de control externo, la CGN como órgano de control interno y la SIGEP como ente de control de las empresas públicas y sociedades del estado se mantuvo hasta el año 1.992 cuando se sanciona la Ley 24.156 de Administración Financiera y de

⁶ Atchabahian Adolfo – “Regimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública” Editorial Depalma – Bs Aires - 1999

⁷ Atchabahian Adolfo y Massier Guillermo - Curso de Contabilidad Pública – Editorial Aguilar – Buenos Aires - 1863

⁸ Atchabahian Adolfo “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública” Editorial De palma -1999

⁹ Atchabahian Adolfo “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública” Editorial De palma -1999

Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La administración financiera comprende el conjunto de los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externos del sector público nacional, los cuales y conforme a la norma legal quedan bajo la órbita de la Sindicatura General (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

La SIGEN es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación. Tiene a su cargo el control interno del Poder Ejecutivo Nacional, inclusive de los organismos descentralizados, y empresas y sociedades del Estado que dependen del mismo. Está a cargo de un Síndico General designado por el Presidente de la Nación, de quien depende, con el rango de Secretario de la Presidencia de la Nación.

La AGN es el ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Tiene competencia sobre la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de los procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. También ejerce el control externo posterior del Congreso de la Nación. Su dependencia del Poder Legislativo Nacional se canaliza a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.- La AGN está a cargo de siete miembros Auditores Generales, designados por resoluciones de las dos Cámaras del

Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados. El séptimo Auditor General es designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados a propuesta del partido de oposición con mayor representación parlamentaria y será el presidente del ente.

La reforma de la Constitución Nacional efectuada en el año 1994 incorporó y le dio jerarquía constitucional a la Auditoría General, otorgándole el rango de organismo de asistencia técnica del Congreso para el control externo patrimonial, económico, financiero y operativo del sector público nacional. Está a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada; y la intervención necesaria en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

2.2. ANTECEDENTES PROVINCIALES

Los antecedentes más remotos en el orden provincial, lo encontramos en la provincia de Buenos Aires donde, en la Convención que sanciona la Carta Fundamental de la Provincia en 1889 se volvió a debatir y aprobar la necesidad de crear por ley un Tribunal de Cuentas. Esta idea se concreta con la sanción de la primera Ley de Contabilidad, N° 2.337 en enero de 1890 y en cuyos artículos 169 al 186 se da origen al mencionado órgano de control. La puesta en funcionamiento se produjo en definitiva en el mes de febrero de 1891, siendo éste el primer órgano de control de la Hacienda Pública que funcionó en nuestro país. Luego, en el año 1934 se le otorgó rango constitucional.

La segunda provincia argentina en instituir un Tribunal de Cuentas, fue la Provincia

de Córdoba en la Constitución provincial de 1923 (siguiendo el modelo de la Provincia de Buenos Aires). En este caso se lo faculta a intervenir previamente en los actos administrativos que dispongan gastos y libramientos de pago, competencia que diferenciaba de su antecesor. En enero de 1925, la Legislatura Provincial cordobesa sancionó la ley de Contabilidad N° 3.363, que en sus artículos 136 a 150 legislaba específicamente sobre el Tribunal de Cuentas. En la provincia de Mendoza, recién a partir de la sanción de la Ley provincial N° 1003 en el año 1932 se estructura el Tribunal de Cuentas de la mencionada provincia.

La siguiente provincia, en orden cronológico, en crear al organismo de control fue Jujuy; mediante la reforma constitucional efectuada en el año 1935 y luego reglamentada por la Ley de Contabilidad y Orgánica del nuevo Tribunal de Cuentas, que fue sancionada en agosto de 1935.

Un caso singular lo representa la provincia de Santa Fe que en el año 1927 y mediante Ley provincial n° 2.121 se mencionaba al Tribunal de Cuentas para llevar a cabo el control posterior pero en 1933 esa disposición quedó derogada. Pasaron treinta años hasta que en el año 1962 con la reforma constitucional de la provincia quedó incorporado como órgano de control institucional un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la provincia, lo cual recién se plasmó en el año 1970, cuyo funcionamiento quedó reglamentado a través de la Ley provincial N° 6.592. Pero en la práctica la ejecución también se demoró hasta el año 1973.

Otra situación especial, la vivieron las provincias de Chaco y La Pampa, que contaban a partir de 1945 con un Tribunal de Cuentas designado por el gobierno nacional. A partir de la provincialización en el año 1951, ambos dictaron

su propia constitución provincial en el mismo año y crearon un Tribunal de Cuentas provincial con las características de los hasta allí ya existentes.

La única de las provincias argentinas que cambió su diseño de control de Tribunal de Cuentas en Auditoría General, es la Provincia de Salta, que adoptó el modelo anglosajón de control no jurisdiccional. En esta provincia funcionó un Tribunal de Cuentas desde el año 1962 hasta el año 2000. Con la reforma Constitucional del año 1998 y con el dictado de la Ley Provincial N° 7.103, en el mes de diciembre del año 2000 comenzó a funcionar la Auditoría General de la Provincia.

En el resto de las provincias, se fueron creando los organismos de control durante las décadas del '50, '60 y '70; conforme al detalle que se describe en el cuadro n° 1.

El penúltimo creado correspondió a la actual provincia de Tierra del Fuego, que adquirió la categoría de estado provincial en el año 1.991 con la sanción de la Carta Magna provincial ocurrida en junio de ese año y que contemplaba la creación de un Tribunal de Cuentas, delegando en el Poder Legislativo la facultad de dictar la ley orgánica que rija su funcionamiento. La norma Legal Provincial N° 50 se promulgó en noviembre de 1.992 como órgano autónomo de control externo, económico y financiero de los tres poderes del estado provincial.

El último órgano de control creado fue el de la ciudad de Buenos Aires, que luego de darse su propia organización institucional como ciudad autónoma, en su primera Carta Magna estableció un modelo de control integral e integrado y ejercido por la Auditoría General de la Ciudad, conforme el esquema nacional.

Cuadro Nro. 1

PROVINCIA	AÑO DE CREACIÓN
BUENOS AIRES	1891
CAPITAL FEDERAL	1998
CATAMARCA	1974
CHACO	1953
CHUBUT	1959
CÓRDOBA	1923
CORRIENTES	1956
ENTRE RÍOS	1971
FORMOSA	1957
JUJUY	1957
LA PAMPA	1953
LA RIOJA	1952
MENDOZA	1932
MISIONES	1960
NEUQUÉN	1958
RÍO NEGRO	CONTR. GRAL 1960 - T.C. 1994
SALTA	T.C. 1962
	A.G.P. 2000
SAN JUAN	1987
SAN LUIS	1943
SANTA CRUZ	1957
SANTA FÉ	1973
SANTIAGO DEL ESTERO	1971
TIERRA DEL FUEGO	1992
TUCUMÁN	1972

Siguiendo los lineamientos de la época colonial, para los diseños institucionales de los órganos de control de las Provincias Argentinas se adoptó el de Tribunal de Cuentas, con funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, que se realizan en la práctica a través del control de rendiciones de cuentas, inspecciones administrativas, contables y financieras, y mediante los juicios de responsabilidad y de cuentas.

Este modelo único institucionalizado en todo el país, tuvo vigencia hasta la última década del siglo pasado, época en la que, con la reforma efectuada a nivel nacional, trajo importantes cambios, que fueron asimilados por algunas jurisdicciones, tal es el caso de Salta y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La evolución y desarrollo de los Órganos de Control externo en las Provincias Argentinas

(OCEP), podemos distinguirlas en tres etapas:

1) Primera Etapa: Desde la creación de los OCEP a mediados del siglo XX, hasta la democratización del país en el año 1983, etapa de interrupciones inconstitucionales y gobiernos democráticos abortados por golpes militares. En este lapso de tiempo, no todos los órganos de control externo provinciales tenían rango constitucional. Varias provincias tan solo los habían creado a través de una ley orgánica o la incorporación de un capítulo especial en la ley de contabilidad en vigencia.

Los Tribunales de Cuentas ejercían su labor mediante el control de legalidad y legitimidad de todos los actos de la administración pública central y descentralizada. En varios de ellos, el control se extendía también a las municipalidades y a las haciendas paraestatales, brindando asesoramiento preventivo a los poderes del Estado, cuidando de no incurrir en prejuzgamiento. Por otra parte ejercitaban las funciones jurisdiccionales administrativas inherentes a los trámites de los juicios de cuentas y de responsabilidad administrativa.

Las características principales que se reglamentaron para todos los Tribunales de Cuentas fueron las siguientes:

i) Su composición era de un número impar (3 ó 5) de miembros, integrado por abogados y contadores de los cuales uno ejercía la presidencia.

ii) La designación estaba a cargo del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado o de la Legislatura respectiva.

iii) Los cargos eran inamovibles y enjuiciables en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación.

iv) La base jurídica estaba inicialmente dividida. Algunas provincias dictaron una ley

orgánica, pero mayoritariamente la norma que reglamentaba su funcionamiento era un capítulo especial de la ley de contabilidad provincial respectiva.

v) Desde su creación gozaron de independencia funcional, en muchos de ellos se agregaba la independencia administrativa, pero por el contrario no tenían independencia presupuestaria y financiera. Pocos estados provinciales contaban con ellas.

vi) En ningún caso la jurisdicción del Tribunal de Cuentas podía obviar la vía judicial.

vii) Las funciones primordiales eran:

a) Aprobar o desaprobar la percepción e inversión de los caudales públicos realizados por todos los funcionarios y/o administradores estatales;

b) Inspeccionar las oficinas provinciales y/o municipales que administran fondos públicos;

c) Prestar asesoramiento preventivo en la materia de su competencia a los poderes del Estado, cuidando de no incurrir en prejuzgamiento;

d) Ejercitar funciones jurisdiccionales administrativas inherentes a los trámites de los juicios de cuentas y de responsabilidad administrativa;

e) Intervención preventiva en los gastos y pagos.

Durante ese período se encontraban divididos en Salas o Vocalías Jurisdiccionales; y tan solo las provincias de San Luis y Santa Cruz contaban con representación de la oposición política en uno de sus miembros, el cual era elegido por la Legislatura a propuesta del partido político de oposición con mayor representación.

La falta de gimnasia democrática y de funcionamiento republicano en esos tiempos de golpes militares, quedó plasmado en la legislación vigente, con la escasa vinculación del órgano de control con los Parlamentos y de éstos

en su menor incidencia para la designación de los miembros de la conducción de los entes de control. Era característico el apego normativo de los Tribunales de Cuentas a los tribunales ordinarios, en su composición, funcionamiento, designación y remoción, en el régimen laboral y remunerativo y en las prerrogativas de sus miembros.

2) Segunda Etapa: Comprende el período que va desde la recuperación institucional del año 1983 hasta la puesta en práctica de la Ley N° 24.156 en el año 1993.

Se inició un proceso de modernización de las constituciones provinciales, que trajo aparejado la incorporación en sus textos de un capítulo dedicado al órgano de control externo, dando lugar a la modificación normativa de las leyes orgánicas o de contabilidad que reglamentaba su funcionamiento y generando cambios en el diseño institucional de los órganos de control externo.

De esa manera, Jujuy, Salta, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Córdoba, San Luis y Río Negro reformaron sus cartas magnas provinciales entre los años 1986 y 1998.

Con las mencionadas reformas, los Tribunales de Cuentas en su mayoría adquirieron nivel Constitucional, aún cuando su inserción no era uniforme, dado que los encontrábamos dentro de los textos constitucionales, en la parte correspondiente al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, en una sección única o en otras modalidades de inserción como órganos de fiscalización, órganos auxiliares de control y hasta dentro del capítulo correspondiente al Poder Judicial como sucedía

en la Provincia de Mendoza.¹⁰

Durante ese período, preveía una relación independiente respecto a los tres poderes del Estado y tan solo tenía vinculación con el Poder Legislativo en las provincias de Río Negro, San Juan y posteriormente Tierra del Fuego. Se mantenía la independencia funcional y administrativa, incorporando la independencia presupuestaria en la casi totalidad de los Tribunales de Cuentas pertenecientes a las provincias que efectuaron la reforma constitucional mencionada; pero no así la independencia financiera, solo privativa de las provincias de Corrientes y San Luis.

A diferencia del período anterior, se incorporan nuevos mecanismos de designación de los vocales. En Córdoba se inserta el mecanismo de la elección popular como método de selección de los miembros, con representación de las minorías. En otras provincias, ya sea en forma total como La Rioja, Santiago del Estero y Río Negro, o en forma parcial como San Juan, San Luis, y Tierra del Fuego, se incorpora al Poder Legislativo como órgano competente para designarlos.

En buena parte de las reformas constitucionales y normativas, se introduce un período de duración del mandato de los miembros de conducción de las O.C.E.P., a diferencia del criterio de inamovilidad que preveía en la etapa anterior. Las provincias de Córdoba, La Rioja, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis y Santa Cruz, estas dos últimas en forma parcial respecto a los miembros que son designados en colaboración con la Legislatura, fijaban un plazo determinado en el mandato, el cual

oscilaba entre cuatro y seis años.

La potestad de nombrar, remover y promover a sus empleados es una competencia que fue obteniéndose a través de las reformas normativas mencionadas, durante este período, otorgando un mayor grado de autonomía funcional e independencia respecto a cualquier autoridad. A esta facultad, habían logrado acceder durante ese período, las provincias de Chaco, Catamarca, Santa Cruz, Jujuy, Tucumán, Mendoza, San Juan, Córdoba, Salta, Entre Ríos y Río Negro.¹¹

La atribución de confeccionar su propio presupuesto, la cual marca en buena medida la autonomía del órgano de control, se encontraba consagrada en las provincias de Salta, Catamarca, Chaco, Santa Cruz, Jujuy, Córdoba, Tucumán, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Juan, Río Negro y San Luis.¹²

La autonomía funcional de dictar su propio Reglamento Interno, es una facultad que durante este período contemplaba la legislación de las provincias de Chaco, Catamarca, Entre Ríos, Santa Cruz, Salta, Córdoba, Tucumán, Corrientes, San Juan, Jujuy, Río Negro y Mendoza.

La creación de los Tribunales de Cuentas Municipales como consecuencia de la sanción de innumerables Cartas Orgánicas en todo el país, también es una característica de este período. Las reformas constitucionales de la década del '80 incorporaron normas que garantizaban la autonomía de los municipios y con ello, la posibilidad de dictar sus propias cartas orgánicas, las cuales dieron reconocimiento a los Tribunales de Cuentas Municipales.

Si bien, algunas reformas constitucionales anteriores a esta década, sancionaron normas que establecían las autonomías de los municipios y que le otorgaban facultades para dictar sus cartas orgánicas como por ejemplo Formosa (1957), Misiones (1958), La Pampa (1960) y Neuquén (1957); en el tema del control quedaban limitadas por cuanto era ejercido por el Tribunal de Cuentas Provincial respectivo. En cambio, la corriente de revitalización municipal de los años '80 avanzó normativamente, otorgándole a los municipios la autonomía plena (política, económica, financiera, administrativa e institucional). En las provincias de Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Río Negro se avanzó en las constituciones de los Tribunales de Cuentas Municipales. También la legislación de San Juan y San Luis establecían normas que facultaban a los municipios a contemplar un régimen de control de legalidad del gasto.

La casi excluyente función de revisar las cuentas que los entes de control tenían en la primera etapa, aún cuando no perdió importancia normativa, se fue matizando con otras tareas de control como las auditorías operacionales. El control previo o la observación legal comenzó a ser cuestionado como herramienta de control externo, y las sucesivas modificaciones constitucionales y legales operadas durante los años 80 y 90, fueron en algunos casos eliminándola o en otras restringiéndola.

El mayor protagonismo que adquiere la auditoría como técnica de control fue desplazando otras técnicas o mecanismos, a la par que el examen de los documentos o cuentas pasó a ser mucho más material que formal como era inicialmente en la etapa anterior.

¹⁰ Cortés de Trejo Lea - "Perfil de los Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más" pag. 105 - Universidad Nacional de Salta - Salta 1997

¹¹ "Tribunales de Cuentas" - Tomo I - Pag. 92-93 - Marcos Lerner Editora - Córdoba

¹² Cortés de Trejo Lea "Perfil de los Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más" (pag. 105) Universidad Nacional de Salta - Salta - 1997

La facultad sancionatoria de aplicar multas permanecía invariable en los Órganos de Control cuando se ejecutaban por transgresiones legales o reglamentarias, con excepción de las provincias de San Juan y San Luis; pero ya no se ejercía mayoritariamente cuando las sanciones se aplicaban por incumplimiento a resoluciones, instrucciones o recomendaciones de los Tribunales de Cuentas.

Al finalizar esta segunda etapa, (1994) en que se sancionó la reforma constitucional nacional, buena parte de los requerimientos doctrinarios se habían cumplido. Se lograba una mayoritaria inserción constitucional de los entes de control, con excepción de las provincias de Tucumán y Corrientes y se producían grandes avances en cuanto a la independencia de los Órganos respecto a los Poderes del Estado.

3) Tercera Etapa.—Con la sanción de la Ley 24.156 (1993) y la reforma constitucional del año 1994 surge la tercera y última etapa en la existencia constitucional de los Órganos de Control externo provinciales.

Este hecho político trascendente en la existencia del control público en nuestro país, si bien no tuvo una masiva adhesión en las provincias en cuanto a diseño institucional, solo repercutió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Salta, las que insertaron en sus flamantes textos constitucionales el nuevo modelo nacional.

Aún cuando comenzó a debatirse en foros profesionales y doctrinarios en la etapa anterior y se encontraba normado en algunas legislaciones provinciales, el control de gestión terminó imponiéndose como herramienta de control e incorporándose en la normativa de los OCEP en esta tercera etapa.

Pero este cambio normativo en el control público, se realizó en el marco de una reforma del Estado bastante significativa realizada en nuestro país a partir de la sanción de las leyes nacionales 23.696 y 23.697; proceso que modificó sustancialmente la estructura del Estado Nacional, el cual fue también llevado a cabo en las Administraciones Provinciales, donde se realizaron grandes transformaciones en consonancia con la Nación.

El modelo angloamericano de auditorías o contralorías generales que dependen del Poder Legislativo, tomado a nivel nacional, aún cuando no fue plasmado en forma general en las legislaciones provinciales, fue insertando sus pautas a través de las diferentes reformas constitucionales y legales. Este nuevo modelo propone que el mecanismo técnico que evalúa el sistema de control es la auditoría, ejecutada por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas, ya sea que pertenecen a la institución pública superior de control o bien a firmas privadas independientes, donde el control en general no es un fin en sí mismo, sino un medio para el perfeccionamiento de la actividad pública.

La utilización de la planificación tanto general como particular en cada labor de control a realizar; la instrumentación y reglamentación de normas de auditoría externa; la utilización de los procedimientos de trabajo y hasta la denominación del producto final y de la documentación respaldatoria del control realizado, lentamente se fueron incorporando al léxico de los Órganos de Control externo provinciales.

En esta etapa las modificaciones respectivas en las distintas legislaciones provinciales, ponen más énfasis en el control posterior a través de la técnica: auditoría, la cual también es utilizada para la evaluación de las empresas públicas

y sociedades del Estado en sus estados contables.

Las características de esta etapa podemos sintetizarlas de la siguiente manera:

i) Mayor participación de las Legislaturas Provinciales en la vida institucional de los Órganos de Control externo, en la designación de los miembros como en la relación de dependencia establecida en algunas provincias

ii) La inserción constitucional de los Órganos de Control de la totalidad de las Provincias Argentinas.

iii) Mayor participación de la oposición política en la designación de los miembros. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, y Santiago del Estero incorporaron esta modalidad, definiendo el grado participativo que tienen en la composición total.

iv) Prevalencia del control de gestión, incorporando los conceptos de eficacia, eficiencia y economía en el examen a desarrollar por los Órganos de Control.

v) La interdisciplinariedad en la conformación de los equipos de auditoría, restringido hasta entonces a las profesiones de las Ciencias Económicas y el Derecho.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

La situación actual del control en las Provincias Argentinas está presentado en este capítulo a través de cuadros comparativos entre los distintos estados federales argentinos, los cuales han sido clasificados conforme a variables vinculadas con los Diseños Institucionales o con las Herramientas de Control. Se toma como variable referida a diseños institucionales a todas aquellas que tienen que ver con su estructura

organizativa, la forma de designación y remoción de las autoridades, y el tipo de independencia del ente respecto a los poderes del Estado. En cuanto a Herramientas de Control está vinculada a las atribuciones o facultades, así como también la competencia jurisdiccional que tienen los órganos de control para desarrollar su labor.

3.1. DISEÑOS INSTITUCIONALES (ver cuadro nº 2)

Como puede observarse, el modelo de Tribunal de Cuentas sigue siendo ampliamente mayoritario, y en cuanto a la base legal, se puede inferir que desde 1983 la mayoría de las constituciones provinciales han sido reformadas. Salvo las cartas magnas de Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, las demás fueron modificadas, dando lugar también al cambio de las normas legales, las cuales en general, han sido convertidas en leyes orgánicas, conforme lo impulsado por la doctrina.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el número de miembros no varía, salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que adopta 7 miembros. La forma de designación sigue teniendo una fuerte presencia del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial o alguna de las Cámaras, especialmente el Senado; pero el Poder Legislativo adquiere un protagonismo más importante en la actualidad respecto a décadas anteriores, en la designación de las autoridades. El caso especial lo tiene Córdoba, que a partir de la reforma constitucional de 1987, elige las autoridades del Tribunal de Cuentas por elección directa de la ciudadanía en general en concordancia con la elección de las máximas autoridades provinciales.

El período de duración ha sido establecido en las nuevas legislaciones en forma acotada,

Cuadro Nro. 2: Normativa Vigente

NORMATIVA VIGENTE EN CADA ESTADO PROVINCIAL			
PROVINCIA	TRIBUNAL DE CUENTAS	AUDITORIA GENERAL	BASE LEGAL
BUENOS AIRES	●		Constitución 1994 - Ley orgánica N° 10.869 y modif. por Leyes N° 10.876 (1990), 11.755 (1996), 12.008 (1999), 12.310 (1999), 13.101 (2003), 13.118 (2003) y 13.339 (2005)
CAPITAL FEDERAL		●	Constitución de 1996, Ley N° 70 (año 1998) Ley 325 Normas de la AGCBA (año 2000) Ley 325 Normas de la AGCBA (año 2000)
CATAMARCA	●		Constitución de 1988 Ley Orgánica N° 4621 (8/08/1991) y modif. (ley N° 4637 de 10/10/ 1991) Ley de Administración Financiera N° 4938 (año 1998)
CHACO	●		Constitución de 1994 Ley Orgánica N° 4.159 (1995)
CHUBUT	●		Constitución de 1994 Ley Orgánica N° 4139 (1995) modif. Por Ley 5084 (2003)
CÓRDOBA	●		Constitución de 2001 Ley Orgánica N° 7.630 modif. Por Ley 8836 (2000)
CORRIENTES	●		Constitución de 2007 Ley Orgánica N° 7.630 modif. Por Ley 8836 (2000)
ENTRE RÍOS	●		Constitución de 1933 Art. 143 Ley N° 5.796 (1976)
FORMOSA	●		Constitución de 2003 Ley Orgánica N° 1.216 (28/11 1996)
JUJUY	●		Constitución de 1986 Ley Orgánica N° 4.376 (1988) y modif. Ley N° 4402 (1988)
LA PAMPA	●		Constitución de 1994 Decreto Ley N° 513/69 y modif.
LA RIOJA	●		Constitución de 2002 Ley Orgánica N° 4828 y modif. ley N° 5123 (1989) y 5542 (1991)
MENDOZA	●		Ley Orgánica N° 1003 (1932) modif. Ley 4091(1976) Ley 4693 (1982) Ley 4814 (1983) Ley 5466 (1989)
MISIONES	●		Ley Orgánica N° 512 modif. Ley 618 (1974) 4284(2006) 4307 (2006)
NEUQUÉN	●		Constitución de 2006 Ley Orgánica N° 2141 (1995) modif. por Ley 2550 (2007)
RÍO NEGRO	●		Ley Orgánica N° 2747 (1993) modif. Ley 2858 (1994) Ley 2920 (1995) Ley 3378 (2000)
SALTA		●	Constitución de 1998 Ley N° 7.103
SAN JUAN	●		Constitución de 1986 Ley Orgánica N° 4.376 (1988) y modif. Ley N° 4402 (1988)
SAN LUIS	●		Constitución de 1987 Ley Orgánica N° 5454 (2004)
SANTA CRUZ	●		Constitución de 1998 Ley Orgánica N° 500 - Ley N° 2160 (1990)
SANTA FÉ	●		Constitución de 1962 Ley Orgánica N° 1757 (decreto ley - 1959) Ley 6592 (1970)
SANTIAGO DEL ESTERO	●		Constitución de 2005 Ley Orgánica N° 5792
TIERRA DEL FUEGO	●		Constitución de 1991 Ley N° 50 (1992) y modif. Ley 134 (1994) Ley 383 (1997) Ley 461 (1999) Ley 699 (2006)
TUCUMÁN	●		Constitución de 2006 Ley N° 6970

sin embargo en doce provincias siguen manteniendo la inamovilidad de la totalidad de los miembros. San Luis, Santa Cruz y Chubut tienen la inamovilidad en forma parcial, tan solo para aquellos miembros que son designados por el Poder Ejecutivo o a propuesta de éste; estableciendo un tiempo de duración para aquellos miembros que designa la Legislatura, dada la forma de designación mixta que contempla la normativa respectiva. Para las provincias que tienen establecido un período determinado de duración, el mismo oscila entre los dos y seis años. El mandato de los miembros en la provincia de Córdoba es de cuatro años al igual que las autoridades provinciales. (ver cuadro n° 3)

Siguen prevaleciendo las profesiones de abogado, contador público o graduado en ciencias económicas, con excepción de la AGCBA que no requiere profesión alguna para el ejercicio del cargo y la presidencia la ejerce un miembro propuesto por la oposición. Por lo general, en las provincias, la presidencia recae en un abogado, o bien es rotativa en forma anual entre sus miembros.

La forma de remoción está repartida entre el juicio político o un jurado de enjuiciamiento, no habiéndose logrado uniformidad en este tema. La elección, de una u otra forma está vinculada a la equiparación que los miembros de los órganos de control tienen en algunos casos con los ministros de la corte o bien con los jueces de tribunales inferiores del Poder Judicial respectivo. La excepción, nuevamente la marca la AGCBA, donde la remoción de los miembros se logra con el voto de los dos tercios de la Legislatura. (ver cuadro n° 4)

El cuadro n° 5 nos muestra el tipo de independencia que normativamente tiene establecido cada OCEP clasificado en funcional, administrativa y presupuestaria.

(ver cuadro n° 5)

Prevalece la organización por vocalías y salas compuestas por dos vocales como mínimo. En todos los casos el Plenario es el estamento soberano que lleva la conducción y por debajo de él se encuentran las salas o vocalías. La diferencia la marcan Ciudad de Buenos Aires y Salta que tienen un Colegio de Auditores Generales que funciona como órgano de conducción y cuentan con Áreas de Control que están supervisadas por uno o más Auditores Generales.

3.2. HERRAMIENTAS DE CONTROL

Actualmente los OCEP tienen como herramientas de control más significativas las que se mencionan en el cuadro n° 6.

En el cuadro n° 7 apreciamos comparativamente dos prácticas muy usuales en los OCEP el control de las rendiciones de cuentas y la realización de auditorías.

En cuanto a facultades especiales el cuadro n° 8 describe la atribución que los O.C.E.P. tienen para controlar a los municipios o comunas que están en cada provincia.

El cuadro n° 9 muestra el tipo de control conforme al momento en que se realiza la acción de control.

El cuadro n° 10 indica dos herramientas modernas: las auditorías de gestión y las investigaciones a pedido de la Legislatura.

El cuadro n° 11 muestra la facultad de asesorar a los poderes del Estado provincial y la de auditar estados contables de empresas y sociedades del Estado.

Cuadro Nro. 3

PROVINCIA	CANT. DE MIEMBROS	FORMA DE DESIGNACIÓN	PERIODO DE DURACIÓN EN EL CARGO	MIEMBROS PROFESIÓN - PRESIDENCIA	FORMA DE REMOCIÓN
BUENOS AIRES	5	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Inamovibles	Presidente Abogado 4 vocales contadores públicos	Jurado de Enjuiciamiento
CIUDAD AUTÓNOMA	7	Por la Legislatura	Duran 4 años en su función (Art. 141 Ley N° 70)	No tiene requisito de profesión. Al Presidente lo elige la Oposición	Por Juicio Político (Art. 142 Ley N° 70)
CATAMARCA	3	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Inamovibles	Presidente Abogado 2 vocales Contadores públicos	Jurado de Enjuiciamiento
CHACO	5	Cámara de Diputados (Art. 177 Const.)	Inamovibles	Presidencia Rotativa 2 abogados 3 Contadores Públicos	Por Juicio Político
CHUBUT	5	2 miembros por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legis. 3 por la Legislatura	Duran 6 años Inamovibles	Presidencia Rotativa 2 abogados 3 Contadores Públicos	Jurado de Enjuiciamiento
CÓRDOBA	3	Elegidos por el Pueblo	Duran 4 años	Presidencia Rotativa Contadores Públicos y Abogados	Por Juicio Político
CORRIENTES	5	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Inamovibles	Presidencia Rotativa; 2 abogados ; 3 Contadores Públicos	Por Juicio Político
ENTRE RÍOS	3	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Inamovibles	Presidente Abogado 2 vocales contadores	Jurado de Enjuiciamiento
FORMOSA	3-5	Por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo	Inamovibles	Presidente Abogado 2 vocales contadores Públicos	Juicio Político
JUJUY	5	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura	Inamovibles	Presidente Abogado 2 vocales abogados 2 voc. Cs. Económicas	Juicio Político
LA PAMPA	3	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados	Inamovibles	Presidente Abogado o CPN 2 vocales sin profesión determinada	Jurado de Enjuiciamiento
LA RIOJA	5	Cámara de Diputados 3 designados por el Oficialismo y por la Oposición	Duran 6 años	Presidente; Vicepresidente y 3 Vocales (3 abogados y 2 cont. públicos)	Juicio Político

MENDOZA	5	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Inamovibles	Presidente Abogado 4 vocales contadores	Presidente Abogado 4 vocales contadores
MISIONES	3	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Representantes	Inamovibles	Presidente Abogado 2 Vocales Contadores	Jurado de Enjuiciamiento
NEUQUÉN	3	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura	Inamovibles	Presidente Abogado 4 vocales contadores	Jurado de Enjuiciamiento
RÍO NEGRO	3	Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo	Duran 6 años	Presidente 2 Vocales Abogados o Contadores	Juicio Político
SALTA	5	A propuesta de los partidos políticos con representación Parlamentaria	Duran 5 años	Audidores Generales Abogados o Graduados en Ciencias Económicas	Juicio Político
SAN JUAN	5	3 son designados por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo; 2 a propuesta de los bloques de los partidos de la Oposición con representación Legislativa	Duran 4 años	Presidente Abogado Vicepresidente Abogado 3 vocales graduados en Ciencias Económicas	Jurado de Enjuiciamiento
SAN LUIS	5	3 miembros elegidos por el Senado a propuesta del Ejecutivo 2 miembros elegidos por Asamblea Legislativa	Inamovibles Duran 2 años	Presidencia Rotativa 3 graduados en Ciencias Económicas 2 Abogados	Jurado de Enjuiciamiento
SANTA CRUZ	4	3 miembros elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados 1 miembro elegido por la primera minoría política	Inamovibles Duran 2 años en sus funciones	Presidente 3 vocales graduados en Ciencias Económicas 2 Abogados	Jurado de Enjuiciamiento
SANTA FÉ	5	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa	Duran 6 años	Presidencia Rotativa 4 vocales Contadores Públicos	Juicio Político
SANTIAGO DEL ESTERO	5	3 miembros del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados y 2 por la Cámara de Senadores	Duran 4 años	Presidencia Rotativa Abogados o Contadores Públicos	Juicio Político

TIERRA DEL FUEGO	3	Designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de: 1-Consejo de la Magistratura, 1 de la Legislatura, y 1 Contador designado por el Ejecutivo	Inamovibles	Presidencia Rotativa 2 Vocales 1 Abogado 2 Contadores Públicos	Juicio Político
TUCUMÁN	3	Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura	Inamovibles	Presidente 2 Vocales Contador o Abogado	Juicio Político

Cuadro Nro. 4: Relación con los poderes del Estado.

PROVINCIA	DEPENDENCIA	CONTROLA A LOS TRES PODERES
BUENOS AIRES/ CÓRDOBA/ CHUBUT/ ENTRE RÍOS/ JUJUY/ MENDOZA/ MISIONES/ NEUQUÉN/ SALTA/ SAN JUAN/ SANTA CRUZ	No tiene dependencia de los poderes	Controla los tres poderes
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	Depende Poder Legislativo	Ejerce el Control externo del Sector Público de la Ciudad
CATAMARCA	No tiene dependencia de los poderes	Controla a los tres poderes. Ley Art. 23
CORRIENTES	Depende Poder Legislativo	Controla a todo el Sector Público
CHACO	No tiene dependencia de los poderes	Controla todo el Sector Público provincial y municipal. (Art. 178 C.P.)
FORMOSA	No tiene dependencia de los poderes	Controla toda la Hacienda Pública Provincial
LA PAMPA	Depende del Poder Ejecutivo en varios aspectos	Controla a los tres poderes
LA RIOJA	No tiene dependencia de los poderes	Controla a todo el Sector Público
SAN LUIS/ SANTA FÉ/ SANTIAGO DEL ESTERO/ TIERRA DEL FUEGO/ TUCUMÁN/ RÍO NEGRO	No tiene dependencia de los poderes	Controla a todo el Sector Público Provincial

Cuadro Nro. 5: Tipo de Dependencia

PROVINCIA	FUNCIONAL	ADMINISTRATIVA	PRESUPUESTARIA
BUENOS AIRES	No tiene independencia funcional Art. 5 Ley provincial	Tiene independencia administrativa	Tiene independencia presupuestaria. Art. 7º Ley
CIUDAD AUTÓNOMA	Tiene independencia funcional - Art. 134 y 144 Ley	Tiene independencia administrativa. Art. 134 y 144 Ley	Tiene facultades para confeccionar su propio presupuesto. Art. 144 Ley
CATAMARCA	Tiene independencia funcional - Art. 21 Ley	Tiene independencia administrativa	Facultades para proyectar su presupuesto. Art. 192 C.P.
CÓRDOBA	Tiene independencia funcional Ley Art. 8º y Art. 21 Ley	Tiene independencia administrativa. Art. 21 Ley	Proyecta su propio Presupuesto. C.P. Art.127 Ley Art.8
CORRIENTES	C.P. Art. 133 Ley 5375 Art.1 Tiene independencia funcional	Tiene independencia Administrativa C.P. Art. 133	Tiene independencia para confeccionar el Proyecto de Presupuesto. C.P. Ley 5375 - Art. 6
CHACO	Tiene independencia funcional C.P. Art. 178 Ley Art. 2	Tiene independencia administrativa	Prepara su Proyecto de Presupuesto. C.P.art.178 y Art. 6 Ley
CHUBUT	Tiene independencia funcional. Ley Art.13	Tiene independencia administrativa (Ley Art. 13)	Prepara su Proyecto de Presupuesto. C.P. art.221 Ley art.12
FORMOSA	Tiene independencia Funcional. C.P. Art. 147	Tiene independencia Administrativa. C. P. Art 147	Prepara el proyecto de presupuesto C.P. Art.147 Si Ley 1216 Art.14
ENTRE RÍOS	Tiene independencia funcional	Tiene independencia administrativa	Proyecta su Presupuesto
JUJUY	Tiene independencia funcional C.P. Art.199 Ley Art. 3 y financiera por Art.4 y Art.14	Tiene independencia Administrativa Art. 199 C.P. - Art. 16 Ley	Proyecta su Presupuesto. Ley Art. 4 y Ley Art.16 C.P. Art.199
LA PAMPA	No tiene independencia funcional Art. 34 Ley Provincial	Tiene independencia (Art. 34 Ley)	Proyecta su presupuesto. Ley Art.34 tiene independencia presupuestaria
LA RIOJA	Tiene independencia funcional. Art. 14 Ley	Tiene independencia administrativa. Art. 14 Ley	Proyecta su presupuesto. Ley Art.14
MENDOZA	Tiene autarquía. Art.18 Ley	Tiene independencia administrativa. (Art.14 Ley)	Propone su Proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo Ley Art.14

MISIONES	Tiene autonomía funcional (Art. 16 Ley)	Tiene autonomía administrativa (Art. 16 Ley)	Prepara su propio Proyecto de presupuesto. Ley Art.16
NEUQUÉN	Tiene autonomía Funcional (Art. 85 Ley)	Tiene autonomía administrativa (Art. 8 ley)	Prepara su propio Proyecto de Presupuesto. Ley Art.89
RÍO NEGRO	Tiene autonomía funcional. (C.P. Art. 161)	Tiene autonomía administrativa (Ley Art. 12)	Prepara su propio Proyecto de presupuesto C.P. Art.163 Ley Art.12
SALTA	Tiene independencia funcional. (Art. 169 C.P.)	Tiene independencia administrativa (Art. 169 C.P.)	Tiene independencia financiera (C.P. Art. 169)
SAN JUAN	Tiene autonomía funcional (Art. 2 Ley)	Tiene autonomía administrativa (C.P. Art. 260)	Prepara el Proyecto de Presupuesto. (C.P.art.260) Ley art.2
SAN LUIS	Tiene Independencia funcional C.P. Art.246 Ley Art. 49	Tiene independencia administrativa. C.P. Art. 244 - Ley Art. 40	Prepara su proyecto de presupuesto. (C.P. art. 244) Ley art. 43
SANTA FÉ	Tiene autonomía funcional (Art. 254 Ley)	Tiene autonomía administrativa. Art. 254 Ley	Prepara su proyecto de presupuesto (Art. 254 Ley)
SANTA CRUZ	Tiene autonomía funcional, (Art. 19 Ley)	Tiene autonomía administrativa. (Ley Art. 19)	Prepara su proyecto presupuesto. Ley Art.19
SANTIAGO DEL ESTERO	Tiene independencia funcional. (C.P. Art.170) Ley 5792 Art.17	Tiene independencia Administrativa (Art. 16 y 17 Ley)	Prepara su proyecto presupuesto. Ley 5792 Art.16
TIERRA DEL FUEGO	Tiene autonomía funcional. Ley Art.1 Art.4	Tiene autonomía administrativa (Ley Art.1)	Prepara su proyecto presupuesto, la ley en el Art. 15 le acuerda la facultad al presidente. C.P. Art.166, Ley 50 Art.4 Presidente Art.15, Art.26
TUCUMÁN	Tiene autonomía funcional (C.P. Art.78) y Ley Art.114	Tiene autonomía administrativa. Ley Art.131	Confecciona su presupuesto anual (Ley Art. 131)

Cuadro Nro. 6: Principales herramientas de control.

PROVINCIA	FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN	FACULTADES JURISDICCIONALES	DICTAMINA S/ CUENTA GENERAL
BUENOS AIRES	Efectúa fiscalización	Tiene funciones jurisdiccionales (art. 1º Ley) Ley orgánica	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (art. 17 Ley)
CIUDAD AUTÓNOMA	Realiza exámenes especiales (art. 136 Ley)	No tiene funciones jurisdiccionales	Dictamina la Cuenta de Inversión (art. 136 Ley)
CATAMARCA	Efectúa fiscalización C.P. art. 189	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 189)	Dictamina la Cuenta General (art. 23 Ley)
CÓRDOBA	Efectúa fiscalización (art. 19 Ley)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 127 Ley art. 19)	Dictamina la Cuenta Gral. del Ejer. C.P. art. 127 Ley art. 19
CORRIENTES	Efectúa fiscalización (art. 12 Ley)	No tiene funciones jurisdiccionales (art. 6 Ley 5375) remisión a Fiscalía por la iniciativa de juicios	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (art. 136 C.P.)
CHACO	Efectúa fiscalización (art. 178 C.P. art. 4 y 6 Ley)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 178 Ley art. 6)	Dictamina la Cuenta Gral. del Ejer. (C.P. art. 178 Ley art. 6)
CHUBUT	Efectúa fiscalización (art. 16 Ley)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 219 Ley art. 16 y 21)	Dictamina la C. Gral. del Ejer. (C.P. art. 178 Ley art. 12 y 16)
FORMOSA	Efectúa fiscalización (art. 148 C.P. art. 4 Ley)	Tiene función jurisdiccional (art. 3 Ley)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (art. 22 Ley)
ENTRE RÍOS	Efectúa fiscalización (Ley art. 40)	Tiene función jurisdiccional (art. 40 Ley)	Dictamina la Cuenta Gral. del Ejer. (art. 143 C.P. art. 40 Ley)
JUJUY	No efectúa fiscalización	Tiene función jurisdiccional (art. 15 y art. 18)	Dictamina la Cuenta Gral. del Ejer. (C.P. art. 200 Ley art. 15)
LA PAMPA	Efectúa fiscalización (art. 1)	Tiene función jurisdiccional (Ley art. 1 y 11)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (Ley art. 2)
LA RIOJA	Efectúa fiscalización (C.P. art. 149 y Ley art. 16)	Tiene función jurisdiccional (Ley art. 2)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (Ley art. 16)
MENDOZA	Efectúa fiscalización (art. 22 Ley)	Tiene función jurisdiccional (art. 28 Ley)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (art. 181 y 182 C.P.)
MISIONES	Efectúa fiscalización (art. 133 C.P.)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 133 Ley art. 16)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (art. 133 y 16 Ley)
NEUQUÉN	Efectúa fiscalización (art. 88 Ley)	Tiene facultad jurisdiccional (Ley art. 88 y art. 89)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (Ley art. 89)
RÍO NEGRO	Efectúa fiscalización (Ley art. 11)	Tiene facultad jurisdiccional (C.P. art. 163 y art. 11 Ley)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (C.P. art. 163)
SALTA AGP	Efectúa fiscalización (Ley art. 13)	No tiene funciones jurisdiccionales	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio
SAN JUAN	Efectúa fiscalización (Ley art. 2)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 256 Ley art. 2 y 18)	Dictamina la C. Gral. del Ejer. (art. 256 C.P. y art. 2 Ley)
SAN LUIS	T.C. fiscalización (C.P. art. 238)	Tiene función jurisdiccional (Ley art. 40)	Dictamina la C. Gral. del Ejer. (Ley art. 40)
SANTA FÉ	Efectúa fiscalización (Ley art. 254)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 81 Ley art. 254 y 255)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (Ley art. 253)
SANTA CRUZ	Efectúa fiscalización (Ley art. 2)	Tiene función jurisdiccional (Ley art. 19)	Dictamina la C. Gral. del Ejer. (Ley art. 9, art.19 y art. 21)
SANTIAGO DEL ESTERO	Efectúa fiscalización (C.P. art.173 Ley art. 18)	Tiene facultad jurisdiccional (C.P. art. 170 Ley y art. 18 y 20)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (C.P. art. 173)
TIERRA DEL FUEGO	Efectúa fiscalización (art.166 C.P. art. 4 Ley)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 166 Ley art. 39)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (C.P. art. 166)
TUCUMÁN	Efectúa fiscalización (Ley art.131)	Tiene función jurisdiccional (C.P. art. 80 Ley art. 126 y 131)	Dictamina la Cuenta General del Ejercicio (C.P. art. 80)

Cuadro Nro. 7

PROVINCIA	EFFECTUA AUDITORIAS	CONTROL DE RENDICIONES DE CUENTAS
BUENOS AIRES	A través de Delegaciones	Si controla (art. 5º Ley)
CIUDAD AUTÓNOMA	Su principal función es realizar auditoría (Art 136 Ley)	Controla rendiciones de cuentas pero no en forma sistemática
CATAMARCA	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 194 Ley art. 24 pto 5)
CÓRDOBA	Si tiene la función C.P. art.127	Si controla (Ley art. 19)
CORRIENTES	Si tiene la función (art. 12 Ley)	Si controla (Ley art.6)
CHACO	Si tiene la función(Ley art.6)	Si controla (art. 5 Ley)
CHUBUT	Si tiene la función (Ley art.16)	Si controla (C.P. art. 223 Ley art. 12)
FORMOSA	Si tiene la función (art. 148 C.P. art. 4 Ley)	Si controla(Ley art.4)
ENTRE RÍOS	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art.143 Ley art. 40)
JUJUY	Si tiene la función Ley art.15 y 17	Si controla (C.P. art. 00 Ley art.15)
LA PAMPA	No lo menciona en forma expresa	Si controla (Ley art.1)
LA RIOJA	Si tiene la función(Ley art. 18)	Si controla (C.P. art. 149 y art. 18 Ley)
MENDOZA	Si tiene la función (art. 22 Ley)	Si controla (art. 182 C.P. art. 22 Ley)
MISIONES	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 133 ley art. 2, Ley art. 16 y 17)
NEUQUÉN	Si tiene la función (Ley art. 89)	Si controla (C.P. art. 142 Ley art. 88)
RÍO NEGRO	Si tiene la función (Ley art. 12)	Si controla (Ley art. 11 y 12)
SALTA AGP	Si tiene la función (Ley art. 13 y 19)	No controla
SAN JUAN	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 256)
SAN LUIS	Si tiene la función (art. 40 Ley)	Si controla (C.P. art. 238 Ley art. 3, art. 40)
SANTA FÉ	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 81 Ley art. 254 y 255)
SANTA CRUZ	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 123 -Ley art. 19 y 21)
SANTIAGO DEL ESTERO	Si tiene la función (Ley art. 19)	Si controla (C.P. art. 173 Ley art.18)
TIERRA DEL FUEGO	Si tiene la función (C.P. art. 166 Ley art.4)	Si controla (C.P. art. 166)
TUCUMÁN	No lo menciona en forma expresa	Si controla (C.P. art. 80 Ley art. 124)

Cuadro Nro. 8: Atribución de control en los municipios

PROVINCIA	CONTROLA MUNICIPIOS QUE NO TIENEN OCEP
BUENOS AIRES/ CATAMARCA/ CHACO/ FORMOSA/ ENTRE RÍOS/ JUJUY/ LA RIOJA/ MENDOZA/ MISIONES/ NEUQUÉN/ SALTA/ SAN LUIS/ SANTA CRUZ/ SGO. DEL ESTERO/ TIERRA DEL FUEGO	Si controla
CIUDAD AUTÓNOMA	No tiene facultades
CÓRDOBA	No controla
CORRIENTES	Controla municipios que no tienen O.C.
CHUBUT	Controla municipios que no tienen O.C.
LA PAMPA	No controla
RÍO NEGRO	Controla a municipios que lo solicitan
SAN JUAN	No controla
SANTA FÉ	No controla
TUCUMÁN	Solo controla en casos especiales

Cuadro Nro. 9

PROVINCIA	CONTROL PREVIO	CONTROL CONCOMITANTE	CONTROL POSTERIOR	OBSERVACIONES
BUENOS AIRES	No tiene facultades de control Previo	Si tiene facultades (art. 14 Ley)	Si tiene facultades (art. 14 Ley)	
CIUDAD AUTÓNOMA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Si tiene facultades (art. 131 Ley)	
CATAMARCA	No tiene facultades expresas por ley	No lo fija expresamente la ley	Si tiene facultades (art. 123 Ley)	
CÓRDOBA	Tiene facultades (art. 19 Ley)	Tiene facultades (art. 21 Ley)	Tiene facultades (art. 21 ley)	
CORRIENTES	No tiene facultades	Si tiene facultades expresas (art. 12 Ley)	Si tiene facultades expresas (art. 12 Ley)	
CHACO	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Si tiene facultades (art. 2 y 3 Ley)	Tiene facultades para ejercer cualquier tipo de control (Art. 4 Ley)
CHUBUT	Tiene facultades expresas (art. 17 Ley)	Tiene facultades expresas (art. 17 Ley)	Tiene facultades (art. 16 Ley)	Tiene facultades amplias de control
FORMOSA	No tiene facultades expresas	Si tiene facultades	Tiene facultades expresas	

ENTRE RÍOS	Si tiene facultades (art. 24 Ley)	Si tiene facultades (art. 40 Ley)	Si tiene facultades (art. 40 Ley)	
JUJUY	Tiene facultades expresas (art. 40 Ley)	Tiene facultades	Tiene facultades expresas (art. 14 y 15 Ley)	
LA PAMPA	Si tiene facultades expresas (art. 1 Ley)	No tiene facultades expresas	Si tiene facultades expresas por ley (art. 1º Ley)	
LA RIOJA	Tiene facultades de control previo (art. 61 Ley)	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
MENDOZA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Tiene facultades expresas (art. 1º Ley)	
MISIONES	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Tiene facultades expresas (art. 16 Ley)	
NEUQUÉN	La ley no contempla expresamente esta facultad	La ley no contempla expresamente esta facultad	Tiene facultades expresas (art. 85 y 89 Ley)	
RÍO NEGRO	Tiene facultades expresas (art. 13 y 15 Ley)	Tiene facultades que surgen de la interpretación de la ley	Tiene facultades expresas (art. 11 y 12 Ley)	
SALTA AGP	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Tiene facultades expresas por Ley (art. 32 Ley)	
SAN JUAN	Tiene facultades expresas por ley (art. 2º Ley)	Tiene facultades que surgen de la interpretación de la ley	Tiene facultades expresas por Ley (art. 2º Ley)	
SAN LUIS	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	Tiene facultades expresas por Ley (art. 4º Ley)	
SANTA FÉ	Tiene facultades expresas por Ley (art. 255 Ley)	Las facultades surgen de la redacción de la ley	Tiene facultades expresas por Ley (art. 254 Ley)	
SANTA CRUZ	Tiene facultades expresas por Ley (art. 19 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 19 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 19 Ley)	El control presupuestario se realiza por el método de muestreo
SGO. DEL ESTERO	Tiene facultades expresas por Ley (art. 20 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 20 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 20 Ley)	
TIERRA DEL FUEGO	Tiene facultades expresas por Ley (art. 2º Ley)	No surgen de la ley estas facultades	Tiene facultades expresas por Ley (art. 2º Ley)	
TUCUMÁN	Tiene facultades expresas por Ley (art. 124 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 124 Ley)	Tiene facultades expresas por Ley (art. 114 y 124 Ley)	

Cuadro Nro. 10

PROVINCIA	AUDITORÍAS DE GESTIÓN	INVESTIGACIONES A PEDIDO DE LA LEGISLATURA	OBSERVACIONES
BUENOS AIRES	La ley no contempla esta facultad	La ley no menciona esta facultad	Aun cuando la ley no establece la facultad de estas dos herramientas de control, no están prohibidas
CIUDAD AUTÓNOMA	Tiene facultad (art. 136 de la Ley)	Si tiene facultades (art. 136 Ley)	
CATAMARCA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	

CÓRDOBA	No tiene facultades expresas por ley	Si tiene facultades (art. 21 Ley)	La ley no menciona atribución para realizar el control de gestión en forma expresa
CORRIENTES	Si tiene facultades (art. 1º Ley)	No tiene facultades expresas por ley	
CHACO	Si tiene facultades expresas (art. 6 Ley)	Si tiene facultades expresas (art. 6 Ley)	
CHUBUT	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
FORMOSA	Tiene facultades expresas (art. 3 Ley)	No tiene facultades expresas por ley	
ENTRE RÍOS	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
JUJUY	Tiene facultades expresas (art. 14)	Tiene facultades expresas (art. 17 Ley)	
LA PAMPA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
LA RIOJA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
MENDOZA	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	La facultad de control está limitada a la legalidad de los actos (Art. 12 Ley)
MISIONES	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	La facultad de control está limitada a la legalidad de las cuentas
NEUQUÉN	Tiene facultades expresas por ley (art. 89 Ley)	Tiene facultades expresas (art. 89 Ley)	
RÍO NEGRO	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	El Tribunal de Cuentas tiene por ley la función de control de legitimidad. Puede realizar investigaciones que resultan necesarias a través de la Fiscalía de Investigaciones
SALTA AGP	Tiene Facultades (art. 32 Ley)	Tiene facultades que surgen de la ley	La ley establece que el sistema de control lo integran la Legislatura, la Sindicatura General y la Auditoría General.
SAN JUAN	No tiene facultades expresas por ley	Tiene facultades expresas por ley (art. 2º Ley)	
SAN LUIS	Surge de la interpretación de la ley la facultad (art. 40 ley)	No surge de la ley esta facultad	
SANTA FÉ	No tiene facultades expresas por ley	No tiene facultades expresas por ley	
SANTA CRUZ	Tiene facultades expresas por ley (art. 2 y 19 Ley)	No tiene facultades expresas por ley	

SANTIAGO DEL ESTERO	Tiene facultades expresas por ley (art. 17 y 20 Ley)	No tiene facultades expresas por ley	
TIERRA DEL FUEGO	Tiene facultades expresas por ley (art. 2º ley)	No surgen del texto de la ley las facultades al respecto	
TUCUMÁN	No surgen facultades expresas por ley	No surgen facultades expresas por ley	

Cuadro Nro. 11

PROVINCIA	ASESORA A LOS PODERES DEL ESTADO	AUDITA ESTADOS CONTABLES DE EMP. Y SOC. DEL ESTADO	OBSERVACIONES
BUENOS AIRES	La ley no le otorga facultades	La ley no menciona esta facultad	
CIUDAD AUTÓNOMA	No tiene facultades	Tiene facultades (Art. 136 Ley)	
CATAMARCA	No tiene expresas facultades en la ley	Tiene facultades para fiscalizar las empresas públicas	Expresamente la ley no le otorga facultad de dictaminar los estados contables
CÓRDOBA	Tiene facultades expresas (Art 19 Ley)	Tiene facultades (Art.19 Ley)	
CORRIENTES	Tiene facultades expresas (art. 12 Ley)	Tiene facultades expresas (art. 12 Ley)	
CHACO	Tiene facultades expresas (art. 6 Ley)	Tiene facultades expresas (art. 6 Ley)	
CHUBUT	Tiene facultades expresas (art. 16 ley)	Tiene facultades expresas (art. 16 ley)	
FORMOSA	No tiene expresas facultades en la ley	Si tiene facultades (art. 3º ley)	
ENTRE RÍOS	Tiene facultades para asesorar al Poder Ejecutivo (art. 44 Ley)	No tiene facultades expresas en la ley	
JUJUY	Tiene facultades expresas (art. 15 Ley)	Tiene facultades expresas (art. 15 Ley)	
LA PAMPA	Si tiene facultades (art. 51 Ley)	No tiene facultades expresas	
LA RIOJA	No tiene expresas facultades en la ley	Tiene facultades de control de Entidades Autárquicas (art. 16 Ley)	La facultad de control de entidades autárquicas de producción implica control de empresas del Estado
MENDOZA	No tiene expresas facultades en la ley	Tiene facultades de control (art. 22 Ley)	
MISIONES	Tiene facultades expresas en la ley (art. 16 Ley)	No tiene facultades expresas en la ley	

NEUQUÉN	Tiene facultades expresas en la ley (art. 89 Ley)	Tiene facultades expresas en la ley (art. 89 Ley)	Tiene control de los Síndicos de Empresas del Estado
RÍO NEGRO	No tiene facultades expresas en la ley	Tiene facultades expresas en la ley (art. 94 Ley)	La ley le otorga al Tribunal la facultad de designar a los Síndicos de las empresas públicas (art. 92 Ley)
SALTA AGP	No tiene facultades expresas en la ley	Tiene facultades expresas en la ley (art. 32 Ley)	
SAN JUAN	No surge de la ley esta facultad expresa	Tiene facultad expresa por ley (art. 12 Ley)	
SAN LUIS	Tiene facultad expresa por ley (art. 43 Ley)	Tiene facultad que surge de la ley (art. 40 ley)	
SANTA FÉ	Tiene facultad expresa por ley (art. 254 Ley)	Tiene facultad expresa por ley (art. 254 Ley)	
SANTA CRUZ	No tiene facultades expresas en la ley	Tiene facultad expresa por ley (art. 31 Ley)	
SANTIAGO DEL ESTERO	Tiene facultad expresa por ley (art. 18 Ley)	Tiene facultad que surge de la ley	
TIERRA DEL FUEGO	Tiene facultad expresa por ley (art. 2º Ley)	Tiene facultad expresa por ley (art. 4 Ley)	
TUCUMÁN	Tiene facultad expresa por ley (art. 131 Ley)	Surgen facultades otorgadas por la ley	

CONCLUSIONES

Tanto en la Nación como en las Provincias, los Órganos de Control han permanecido durante siglos manteniendo un diseño institucional con pocas variaciones respecto de sus antecesores coloniales. Sin embargo, la descentralización administrativa, la conformación de empresas públicas y sociedades del Estado, la constitución de bancos estatales nacionales, provinciales y municipales, la creación de entes interestaduais, la integración del sector público con el sector privado, el proceso de privatización y reforma del Estado, y actualmente la revisión de las privatizaciones fueron algunos de los cambios más importantes que se realizaron durante el tiempo de existencia de los OCEP., aunque esos

grandes cambios ocurridos en la estructura de la Hacienda Pública no repercutieron de igual modo en el ámbito del control público. En el último cuarto de siglo se evidenció un sustancial cambio en el comportamiento y funcionamiento del sistema político argentino. La estabilización del régimen democrático y la constitucionalización del país, representó sin duda un gran avance en lo institucional, lo cual sumado a las grandes transformaciones en el orden mundial, tuvieron relativa incidencia en la evolución y desarrollo del control público en la República Argentina.

La imagen y el prestigio de los Órganos de Control han decaído porque se ha abierto una brecha entre lo que la ciudadanía espera y

necesita y lo que realmente están ofreciendo.

Por otra parte, los cambios normativos que pudieron representar mejoras en el sistema de control público, no fueron fuente de iniciativas metodológicas instrumentadas desde los gobiernos o el poder, sino más bien respuestas a reclamos o demandas de la sociedad civil, por ende este tipo de avances, tuvo un carácter más bien reactivo desde el poder, no habiendo en consecuencia el acompañamiento político necesario para su implementación práctica al no constituir una política sistemática gubernamental. Por el contrario, hubo cambios impulsados gubernamentalmente que tuvieron un gran apoyo político pero que no representaron en la práctica una verdadera evolución o desarrollo positivo del control público.

Con los elementos desarrollados surgen las evaluaciones que a continuación y en detalle se analizan:

DISEÑOS INSTITUCIONALES

Los diseños institucionales vigentes en los OCEP muestran una heterogeneidad significativa dentro de los propios Tribunales de Cuentas, más allá de las diferencias con las Auditorías Generales (Salta y CABA).

Los dos modelos doctrinarios de mayor reconocimiento internacional en la constitución de los OCEP provocó un fuerte debate a nivel político e intelectual en nuestro país, sin extraer una síntesis abarcativa de las virtudes, que ambos presentan y una eliminación de los defectos que todavía mantienen.

Cortés de Trejo afirma que “las dos ten-

dencias presentan aspectos positivos y negativos; existe en la primera apego a lo formal, al control legal. La segunda centra su mira en el sistema de administración financiera para la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, en el control por auditorías y postula criterios de economía, eficacia y eficiencia desde una perspectiva fundamentalmente técnica¹³”.

De todas maneras, la naturaleza del control está en relación a la estructuración y visión del Estado al que corresponda. No existe un sistema de control modelo que se pueda aplicar a cualquier tipo de organización pública.

i) Diferencia temporal normativa.

Cada una de las legislaciones son producto del tiempo en que se proyecta, debate y luego se sanciona. Ante los cambios evolucionados en el modelo de Estado y consecuentemente en el modelo de hacienda pública durante el anterior siglo y los años transcurridos, las distorsiones temporales del nacimiento de las diferentes normativas aún vigentes, marcan diferencias sumamente significativas en los sistemas de control existentes en las provincias. Entre Ríos mantiene la constitución de 1933, mientras que Santiago del Estero, Tucumán y Corrientes fueron reformadas en 2005, 2006 y 2007.

ii) Equiparación a miembros del Poder Judicial.

Mientras en muchos OCEP sus autoridades permanecen equiparados a los magistrados del Poder Judicial, y por tanto inamovibles, las nuevas legislaciones les fija un plazo que concuerda en algunos casos con los mandatos legislativos, por cuanto éste poder participa en su designación.

iii) Profesión que deben tener los miembros de

los O.C.E.P. Existe concordancia en que deben prevalecer los profesionales de ciencias económicas y abogados, con excepción de la AGCBA que no requiere profesión específica para integrar el cuerpo de Auditores Generales.

Si bien las actividades del Estado son múltiples y se requiere para su contralor de una participación multidisciplinaria en cuanto a profesiones intervinientes, debe tenerse en cuenta que la función más importante sujeta a control es la administración financiera pública, disciplina que instrumenta las herramientas técnicas destinadas a la captación de fondos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos y metas estatales. Es así que, en la gran mayoría de la normativa de control de las provincias argentinas, los OCEP tienen la facultad primordial de ejercer el control financiero, económico, patrimonial y presupuestario, labores estrechamente ligadas a los profesionales en ciencias económicas, los cuales, por ésta razón, no están ausentes en la conducción de estos entes de control.

iv) Remoción de los miembros.

Según las disposiciones contenidas en las Cartas Magnas provinciales, el mecanismo está dividido en juicio político o jurado de enjuiciamiento. La utilización de uno u otro método para removerlos, está relacionado a la equiparación de los miembros de conducción de los OCEP al estamento más alto del Poder Judicial (juicio político) o a los magistrados menores (jurado de enjuiciamiento). En este tema, no existe una línea de relación entre los OCEP que establecen una mayor o menor jerarquía, aunque en todos los casos, la equiparación está vinculada a los miembros de los Tribunales del Poder Judicial.

v) Relación con los poderes del Estado.

En su relación con los poderes del Estado se

mantiene la heterogeneidad, agudizada en los últimos años como consecuencia de las reformas normativas que, siguiendo al modelo nacional, han vinculado a los OCEP al Poder Legislativo. Como en el caso de las Auditorías Generales y el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Corrientes, aunque normativamente sigue prevaleciendo la figura de un órgano independiente de los tres poderes del Estado.

La Declaración de Lima del INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) expresa que las instituciones deban gozar de independencia respecto del poder político, tanto funcional como organizativa, es la idea que ha prevalecido en nuestro país por encima de la opinión de un sector de la doctrina, que entiende que el control técnico y operativo de los OCEP debe estar, al menos vinculado al Poder Legislativo por ejercer éste el control político en un régimen republicano del gobierno como el existente en nuestro país.

Aún en los casos donde normativamente los entes de control tienen dependencia del Poder Legislativo (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Corrientes) están facultados todos para ejercer el control externo del sector público provincial respectivo incluidos los tres poderes del Estado.

vi) La independencia de los OCEP.

La independencia funcional, aquella que los ubica como órganos auxiliares de control extrapoderes, no teniendo relación directa de dependencia con algunos de los tres poderes, ha sido respetada por la normativa provincial vigente con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Corrientes.

La independencia administrativa muy ligada a la funcional, también está contemplada normativamente por todas las leyes orgánicas.

¹³ Lea Cortés de Trejo “Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más...” UNSA – SALTA 1997

Mediante ella, tiene la atribución de administrarse a sí mismo, dictando sus reglamentos, disponiendo sobre la designación y remoción del personal a su cargo, entre otras competencias.

Las facultades para aprobar su estructura orgánica es una atribución que evidencia la independencia funcional y operativa de los OCEP y las normas actualmente vigentes las contemplan en su totalidad.

La competencia para aprobar su plan anual de control, si bien no se encuentra contemplada taxativamente, pero la facultad de decidir la labor de control a realizar, se encuentra inserta en todas las legislaciones vigentes, salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que siguiendo el modelo nacional, eleva el proyecto de plan a la Legislatura, y ésta es quien lo aprueba.

La independencia presupuestaria está sostenida normativamente en todas las Provincias, al menos en su proyección original con excepción de la provincia de Mendoza donde el Tribunal de Cuentas debe proponer su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo.

En las otras provincias, la facultad que tienen los OCEP es para elaborar su propio proyecto de presupuesto, el cual es enviado a la Legislatura respectiva, quien fija y sanciona la ley de presupuesto provincial correspondiente.

En la ejecución de dicho presupuesto, es decir, en la liquidación de los fondos necesarios para desarrollar sus funciones, los OCEP deben respetar la normativa sobre administración financiera o de contabilidad, la que siguiendo los lineamientos de la unidad de caja y centralización operativa de la disposición de los recursos, obligan a todos los entes de la administración central del Estado, a utilizar los fondos una vez

que éstos son liberados por el Ministerio de Economía, no existiendo por lo tanto, una plena autonomía financiera en la práctica, en los diferentes OCEP.

vii) La Organización Interna.

Dada la composición colegiada de todos los entes de control externo y respondiendo a un modelo similar, se encuentran divididos en salas o vocalías donde se reportan las diferentes funciones que cumplen. Los temas de mayor importancia se resuelven en plenario, el cual está integrado por todos los miembros del órgano u organismo.

En los estamentos inferiores, hay Tribunales de Cuentas que aún mantienen la figura de los relatores, la cual viene de la época colonial y en general mantienen una organización donde se divide la función jurisdiccional de la función fiscalizadora. En las Auditorías Generales, las áreas del universo de control en forma más o menos equitativa y la conducción es ejercida por el Colegio de Auditores Generales que resuelve y decide sobre los temas de mayor importancia.

HERRAMIENTAS DE CONTROL

Las diferencias significativas existentes entre las distintas provincias, se detallan a continuación:

A. Las facultades de fiscalización y jurisdiccionales.

La función de fiscalización implica: *el control o verificación contable de la actividad económico-financiera del sector público y el control de la gestión de acuerdo con los principios y criterios de eficacia, eficiencia y economía.* La función jurisdiccional es una derivación de la función fiscalizadora y constituye lo que se ha dado en llamar la jurisdicción contable, la cual surge de la *responsabilidad de los funcionarios por acciones u*

omisiones llevadas a cabo por quienes tienen a su cargo el manejo de los fondos públicos. Esta facultad la mantienen los O.C.E.P. que adoptan el modelo de Tribunal de Cuentas, no así, las Auditorías Generales, que desarrollan tareas de control sin facultades sancionatorias.

B. El examen y posterior dictamen de la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión.

Es una atribución de todos los OCEP, registrando diferencias en relación al contenido de la Cuenta General entre las distintas provincias.

Algunas provincias mantienen aún la Ley de Contabilidad sancionada con anterioridad al año 1980 como Salta, La Pampa, Jujuy, Mendoza, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero; mientras que otras provincias ya cuentan con una legislación más moderna sancionada en los últimos diez años.

La vieja legislación todavía vigente limita el contenido de la Cuenta General a estados de ejecución presupuestaria, financiera y en algunos casos patrimonial. Por el contrario la nueva legislación incorpora los estados e informes contables que posibilitan el control de la gestión en todos sus aspectos, con mayor información, que brinda elementos importantes para el debate parlamentario y el control político que debe ejercer el Poder Legislativo.

C. La realización de auditorías.

La auditoría configura la principal técnica utilizada para desarrollar la función fiscalizadora mencionada. En el mundo anglosajón no se distingue entre los dos conceptos de fiscalización y auditoría, se usa éste último. En cambio en Iberoamérica, se usan ambos términos y el primero engloba al otro.

La auditoría moderna nace como consecuencia de la Revolución Industrial y la creación

de las grandes sociedades anónimas. A pesar de haber sido Gran Bretaña la cuna de la auditoría, fue Estados Unidos el país que se situó a la vanguardia del estudio e investigación de las técnicas de auditoría como de su desarrollo a nivel público.

Su evolución en el control público de los últimos años, la llevó a convertirse en la técnica de mayor uso para la labor que los OCEP llevan a cabo, incorporándose en la normativa de las reformas efectuadas en los últimos veinte años.

D. El control de las rendiciones de cuentas.

Forma parte de las herramientas heredadas de los Tribunales de Cuentas coloniales y luego mantenidas a través del tiempo en todos los OCEP, con excepción actualmente de las Auditorías Generales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Salta que no la contemplan como una función ordinaria y sistemática en su accionar.

Dado el incremento de actividades que lleva a cabo el Estado y la cuantiosa documentación que se genera como consecuencia de ello, es de las herramientas de control que necesariamente deberá transformarse y adaptarse a una realidad distante de los tiempos en que inició su instrumentación.

E. El control a los Municipios.

Es una función contemplada originalmente en la normativa de la mayoría de los OCEP y luego paulatinamente modificado, a partir de la creación de los Tribunales de Cuentas Municipales; como consecuencia de las reformas constitucionales en las provincias que establecieron la autonomía comunal.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 avanzó bastante en la reivindicación

de la autonomía plena de los municipios, receptado por las reformas constitucionales provinciales, que revalidaron la facultad de dictar su propia Carta Orgánica a las Comunas y, contar con su propia organización y normativa institucional. Sin embargo, en la actualidad los O.C.E.P. mantienen en su mayoría el control de los municipios, situación que a nuestro entender, debería modificarse, *posibilitando de esa manera que las comunas tengan su propio sistema de control, evitando así la ingerencia de las Provincias en sus municipios.*

F. El control previo, concomitante y posterior. Siendo el control una función más dentro del proceso de administrar, debe estar presente en todas las acciones de la ejecución.

Los entes de control externo, en general están circunscriptos al control posterior, aunque algunos Tribunales de Cuentas mantienen dentro de sus atribuciones el control previo, mediante la observación legal, mecanismo por el cual se detiene una acción llevada a cabo por el administrador a raíz del incumplimiento de preceptos legales vigentes.

Con el fuerte desarrollo de la auditoría, *el control externo se lleva a cabo en gran parte dentro del control posterior, ya que se trabaja sobre estados contables o informes de gestión o actividades, los cuales son confeccionados sobre hechos o actos ya ocurridos.*

G. La realización de auditorías de gestión.

Esta herramienta utilizada con el fin de llevar a cabo el control de gestión surgió en la consideración doctrinaria e institucional a mediados de los años ochenta si bien con anterioridad ya se lo mencionaba, por ser una recomendación que la INTOSAI, efectuara en la Declaración de Lima del año 1977 para todos los entes de control

externo de los países que forman parte de dicha organización, entre las cuales está la República Argentina.

La AGN en su Manual de Auditoría de Gestión del Sector Público Nacional la define como “el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente y de la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.”

La Ley Nº 24156 incorpora normativamente el concepto de control de gestión, tomándolo además en un sentido integral e integrado, abarcando todas las etapas o partes involucradas y fijando reglas de gestión interna a los organismos de la administración pública y que luego con posterioridad, van a ser aplicados para el control.

Los OCEP están incorporando paulatinamente el control de gestión, que necesariamente tiene su contrapartida en la norma legal que regula el funcionamiento de la administración financiera pública, estableciendo un presupuesto público que utilice la técnica de programación presupuestaria, física y financiera. Por lo tanto, para medir la eficacia, la eficiencia y la economía, los entes públicos deben contar con información e instrumentos necesarios para conocer la situación en los cierres de ejercicio o en un momento determinado y evaluar los desvíos detectados respecto a las metas proyectadas; la relación existente entre los insumos y productos o servicios y si se ha efectuado la mejor asignación y administración de los recursos.

H. Investigaciones a pedido de la Legislatura. Esta competencia contemplada en pocas legis-

laciones provinciales de control público, está relacionada con las modificaciones normativas más recientes, y que por otra parte, tengan la orientación doctrinaria de vincular al órgano de control con el Poder Legislativo, no en una relación de dependencia como a nivel nacional, sino como tarea complementaria entre lo que es el control técnico y el control político que llevan a cabo uno y otro.

I. Asesoramiento a los poderes del Estado.

Si bien la mayoría de las primeras normas dictadas a mediados del siglo pasado que daban nacimiento a los entes de control la contemplaban, en muchas provincias con las últimas reformas se fueron eliminando. La línea doctrinaria que impulsaba esta función, mantenía el apego del órgano de control al Poder Ejecutivo y por ello cumplía con su asesoramiento, lo cual en muchas ocasiones contrariaba al principio de la independencia del ente de control, respecto a la administración y se cuestionaba la gestión realizada a partir del mencionado asesoramiento.

J. Auditoría de Estados Contables de Empresas y Sociedades del Estado.

Forma parte de las atribuciones relativamente nuevas incorporadas al derecho positivo como competencia de los OCEP, pero todavía no contemplada en todas las provincias. Esta herramienta de control se ha venido ejerciendo en los entes de control provinciales con algún grado de cuestionamiento por parte de los profesionales independientes y de las entidades profesionales en ciencias económicas, por cuanto siempre fue una labor disputada entre el sector público y privado de la profesión contable. De todas maneras, es una función intrínseca al ejercicio del control del sector público y su ejecución es tarea de los OCEP.

K. Facultad para aplicar multas.

Es ejercida por todos los OCEP que son Tribunales de Cuentas, no contando con esa facultad las Auditorías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la Provincia de Salta. Esta atribución mantenida a lo largo de la historia, en la actualidad, en mi opinión, pasó a ser un anacronismo, mantenida por el uso y costumbre de prácticas que ya quedaron lejanas en el tiempo.

L. Facultad para la interpretación de las normas.

Es una atribución que está repartida en la consideración de las normativas vigentes en los OCEP. La mitad de ellas la contemplan y la otra mitad no la tiene. No hay un parámetro o justificación especial por el cual se puede argumentar en uno u otro sentido, pero se encuentra relacionada con una atribución típicamente jurisdiccional. Es menester mencionar que el Poder Judicial es el órgano facultado para realizar la interpretación de las leyes en un régimen republicano como el existente en nuestro país; por lo que termina siendo una atribución relativa la otorgada por las normas legales provinciales.

M. La publicación de los informes.

Es una característica típica de los OCEP que están constituidos bajo el modelo de Auditoría General. Las normativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Salta, sancionadas ambas a finales del siglo anterior, la contemplan en su norma legal. Más que una competencia o una atribución representa una función de comunicación social importante para que la ciudadanía pueda ejercer la supervisión del ente de control y saber de esa manera si cumple con las responsabilidades que ejerce.

Ninguno de los OCEP constituidos como Tribunales de Cuentas tiene contemplada en su normativa la función de publicar los informes emitidos de fiscalización

N. La relación con la norma que reglamenta el funcionamiento de la administración financiera.

En el Capítulo III se mencionó que una de las conceptualizaciones más simple sobre el control constituye la comparación entre el deber ser con lo que en la realidad es, conforme la naturaleza y las normas de los que se está controlando. Por lo tanto, se requiere de parámetros normativos o legales como así también de metas e indicadores para efectuar las comparaciones que requiere el control.

Tratándose de la hacienda pública, la norma legal que regula el ejercicio de sus funciones es la Ley de Contabilidad o Ley de Administración Financiera, la cual reglamenta los distintos sistemas que componen la actividad hacendal del Estado.

Por lo tanto, cada una de las provincias tiene establecida una normativa sobre el particular, la que se dio en llamar en los primeros tiempos y durante buena parte del siglo pasado en Ley de Contabilidad y que a partir de la sanción del ordenamiento nacional, Ley N° 24.156, comenzó a denominarse Ley de Administración Financiera Pública.

Pero, más allá del nombre, tema que no es análisis en este trabajo, esta norma fundamental tuvo modificaciones en las distintas provincias argentinas, del mismo modo y en muchos casos en los mismos tiempos que las legislaciones sobre el control. Al sufrir los mismos vaivenes, en la actualidad existen leyes cuya sanción data de un largo tiempo o bien disposiciones más modernas de creación más reciente.

Todavía en algunas provincias como es el caso de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero, tienen Ley de Contabilidad con más de treinta años

de antigüedad en el mejor de los casos, lo que indica la desactualización normativa existente, que incide sensiblemente sobre el control hacendal público.

Teniendo en cuenta la definición habitual de la administración financiera gubernamental como "el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarios para captar los fondos públicos y aplicarlos en la concreción de los objetivos y metas del Estado"; para que el control tenga éxito, se debe contar con información confiable que surja de la programación y de la gestión.

REFLEXIONES FINALES

¿Cuál es el mejor sistema de Control?
¿Cuál es el mejor diseño institucional que debe tener establecido? ¿Cuáles son las herramientas de control que tienen mayor utilidad para el ejercicio del control?

Se ha podido apreciar que todos los Estados federales argentinos poseen un órgano de control externo del sector público, configurado como órgano constitucional formando parte de la estructura primaria del Estado, si bien su composición, organización y funciones varían notablemente de una provincia a otra, de acuerdo con los condicionamientos históricos, políticos y culturales en que cada una se desenvuelve, dando lugar a un conjunto de particularidades que los diferencian considerablemente.

Nuestro país en particular y Latinoamérica en general han heredado de la época colonial un escaso desarrollo del control público y un modelo de institución burocrática -formalista que no evolucionó en el Sector público conforme

los desafíos del siglo XX. Esta situación posibilitó la recepción de modelos externos, no acordes con la organización política y la distribución del poder en la nación y en las provincias argentinas.

Un buen sistema de control público debe cimentarse en el funcionamiento del control político que ejerce el Poder Legislativo y en el accionar del Poder Judicial como sancionador de las malas prácticas públicas y de los malos funcionarios.

Recordemos que un Estado está integrado por ciudadanos, cuyos valores inciden en la construcción de una sociedad y en la selección de sus representantes, lo cual tiene una importante repercusión en la esencia misma del control público. Institucionalmente, los Entes de Control tienen en su totalidad rango constitucional, independencia de los poderes del Estado, garantizada por las normas vigentes, salvo las excepciones mencionadas. Deberá homogeneizarse las funciones fundamentales que desarrollan orientando al desarrollo de un perfil técnico propio y de relación con el Poder Legislativo.

Aquello que en definitiva determina un mayor o menor desempeño de la actividad de control externo, no es la posición legal e institucional del órgano que ejerce las funciones, ni su mayor o menor relación de dependencia respecto de uno u otro de los poderes del Estado, tampoco su organización jerárquica funcional. Consecuentemente, **lo que en realidad determina la eficacia del control es:**

- i) El desarrollo y evolución de la conciencia republicana de los ciudadanos
- ii) Una relación de equilibrio entre los poderes del Estado
- iii) Que el sistema cuente con una estructura general que tenga conciencia de que el control se

debe llevar a cabo en todas las actividades que desarrolla el Estado

iv) Que el órgano debe contar con la independencia, la objetividad y la imparcialidad necesaria de sus integrantes para llevar a cabo sus funciones

v) Debe disponer de los elementos humanos y técnicos necesarios para realizar sus tareas con la calidad adecuada y de acuerdo a los elevados objetivos propuestos.

vi) Que el producto final de esa labor sea útil para la mejora continua de todas las organizaciones públicas.