

LOS NUEVOS DESAFIOS DEL CONTROL PÚBLICO –

EXPOSITORA:

LICENCIADA MARIA DOLORES GALDEANO

DIRECTORA ADMINISTRATIVA

DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE SAN JUAN

CONGRESO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

AÑO 2011 – RESISTENCIA CHACO

Panel. Tribunal de cuentas de San Juan

INTRODUCCION

Cuando recibí la invitación para participar en este congreso, pensé cuantos temas podía escribir para mejorarla a fin de prestar un mejor servicio al ciudadano, intento olvidar esta tarea, pero vuelve, reiterada, obsesivamente como golpes de puño en el interior de mi cabeza, sin embargo no pude alcanzar la serenidad suficiente, como para desarrollar el tema sin angustia y la mezcla de sentimientos de poder participar en este congreso de importancia nacional de la administración pública, nada mas y nada menos que la administración del Estado, responsable de los destinos del país;

La certeza de que mis colegas conocen el problema, persistiendo en la convicción de un control del Estado, reducido fatalmente a la verificación de los aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales, me llena de ansiedad. Aun cuando esas reglas hayan constituido, grandes

avances de fines del siglo XIX y principios del XXI. Posiblemente algunos sigan suponiendo hoy, que la miseria, el hambre, en definitiva la exclusión social, encuentran contención en esos parámetros. De allí no puedo olvidar la cita a Sábato. Si pudiéramos hacer un ejercicio reflexivo y reprocharles a quienes sostienen que la “historia se repite” seguramente debiéramos partir de la concepción de que la historia continúa. Y la más patética de las pruebas es la llamada globalización. Pero este no es el objeto del trabajo que nos proponen para este Congreso, aunque su conocimiento o la mayor información que de ella se tenga, integre uno de los requisitos del CONTROL.

Tengo la sensación que los Organismos de Control y especialmente sus agentes se encuentran frente al desafío de probar su idoneidad en un mundo disgregado, en exclusiones localizadas y de relaciones sociales perversas. Teniendo la exclusión social semejante exposición no hay más remedio que conocer fundamentalmente la realidad que nos rodea y sobre todo los vicios que desnaturalizan la organización social y

política. Para la institución sería eficacia, para los funcionarios conocimiento.

Compartiendo la tesis del historiador Felipe Piña, si a la historia le raspamos, la política, nos va a quedar inexorablemente los actos escolares, traslademos esa certeza a la conciencia histórica. Porque hoy suceden las mismas cosas que sucedieron durante la organización social y política nacional desde 1810 a 1888 y volvieron a repetirse en distintas etapas.

Si analizamos lo sucedido a partir de 1983 como bien lo manifestó el Dr. Hugo Genefes, un antiguo pionero del control público, perteneciente al Tribunal de Cuentas de Resistencia, y como él siempre nos enseñó, hace ya tantos años, hay que controlar hasta que nos duela el alma. Y también dijo la Argentina ha sufrido un proceso lacerante, y tiene como hito en el proceso de recuperación de la democracia formal, donde se abrieron en la sociedad por lo menos tres debates:

A) SOBRE LO INSTITUCIONAL

- los golpes de estado
- Los derechos humanos
- La reforma del estado, con las privatizaciones (ley 23696)
- Una buena administración
- Un buen gobierno
- Un Estado que le sirva a la gente

B) EL PROBLEMA DE LA EDUCACION

- En su institucionalidad (Ley Federal de Educación)
- En sus contenidos
- Educación para la identidad
- Conciencia histórica

C) LAS RELACIONES CON LA PRENSA

- Cuarto poder la prensa
- Sanciona antes que se expida la justicia

Las ideas toman dos caminos, en algunos casos siguiendo al autor y en otros desviados por los encargados de aunar el mensaje para el público, muchas veces desnaturalizado

IMPORTANCIA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

Es de vital importancia en un país, la regulación de los Sistemas de Administración y de Control de los recursos y gastos del Estado y la relación de éstos con la Planificación e Inversión Pública, con el objetivo de:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación,

Uno de los Sistemas establecidos por la Ley de Administración Financiera N° 24.156 es el Presupuestario donde se preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los en función de la Planificación adoptada.

Por lo expuesto, debemos entonces considerar la necesidad de un Control Gubernamental, el que tendrá como objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

- a) El Sistema de Control Interno que comprenderá aquel previo (realizado por todas las unidades de la entidad) y el posterior (realizado por la autoridad superior o la Auditoría interna si la hubiese)

- b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoria externa de las operaciones ya ejecutadas.

Esta auditoria externa, será independiente e imparcial, y en cualquier momento podrá examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno; opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos; dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros; y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones.

Estas actividades de auditoria externa posterior podrán ser ejecutadas en forma separada, combinada o integral, y sus recomendaciones, discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento.

Existe además otro instrumento que podríamos llamar de “control social”, refiriéndonos al Presupuesto, concibiéndose éste como el resultado de decisiones políticas de inversión, financiamiento y distribución de ingresos. En el presente trabajo, se expondrá entre otros temas, un conjunto de reflexiones y argumentos acerca de la necesidad del control social de la gestión pública y del desarrollo de una mirada más amplia sobre el presupuesto público, que exceda las limitaciones de los aspectos jurídicos,

contables y administrativos, que tradicionalmente se incluyen en el análisis presupuestario, incorporando enfoques económicos, políticos y sociales.

RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PÚBLICA

En estrecha relación con la manifestado precedentemente, podemos inferir la importancia que tiene en todo este accionar la responsabilidad con la que actúan los funcionarios públicos (establecido por la Ley 24.156), debiendo en esta oportunidad expresar su alcance y su funcionamiento, así como señalar sus debilidades y fortalezas, con el fin de realizar algunas propuestas que tiendan a fortalecer el sistema de responsabilidad vigente.

El funcionario público tiene diversas responsabilidades, dentro de ellas la responsabilidad *administrativa patrimonial*, la que sufrió importantes cambios luego de la sanción de la Ley de Administración Financiera.

También puede incurrir en la *responsabilidad penal*, surge cuando el comportamiento del funcionario, en ejercicio de sus funciones, sea antijurídico respecto de las normas del Derecho Penal y culpable. Esta responsabilidad está regida por el Derecho Penal.

Por último, el funcionario puede incurrir en *responsabilidad civil* cuando su accionar ilegítimo, en ocasión del ejercicio de su función, cause daños a terceros. El principio de responsabilidad del funcionario por los daños causados por la actividad administrativa irregular, si bien está vigente en

nuestro ordenamiento jurídico, en los hechos es inexistente, ya que, al responder el Estado frente al particular damnificado, se ha producido una transferencia total de la responsabilidad desde el funcionario, autor de la conducta lesiva, al Estado.

Toda esta responsabilidad del funcionario público y el correcto desempeño de sus funciones, traerá aparejado lo que damos en llamar “Ética Pública”.

La misma, está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos.

El Estado tiene en todo esto la mayor responsabilidad, por cuanto debe garantizar al ciudadano los derechos básicos, donde entre sus principales funciones estarían: desarrollar políticas públicas transparentes, concertadas con las empresas (motor de la economía) y con la sociedad civil en todas sus expresiones.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

FRENTE AL MEDIO AMBIENTE

El resguardo del patrimonio natural es una responsabilidad primordial del Estado. El medio Ambiente es el capital natural que posee la humanidad y el deterioro de este, es por la acción humana. Es un deber y no una forma discrecional del Estado su control.

El control ambiental adquiere un rol Constitucional, impone un deber que abarca al Poder Público y a la colectividad en la defensa y Preservación del Medio Ambiente. Esta imposición tiene por fin garantizar el equilibrio del Medio ambiente y, por consecuencia, garantizar la calidad de vida del pueblo.

Atendiendo a ese mandamiento, el Poder Público tiene el deber de ejercer el papel de administrador del patrimonio ambiental así como controlar la conducta de sus usuarios.

En España es un deber impuesto en el artículo 45 de la Constitución Nacional que abarca incluso al Tribunal de Cuentas, como órgano Supremo Fiscalizador, en los términos del artículo 149, sin perjuicio de aclarar que poseen la iniciativa de la función fiscalizadora, tanto del Tribunal de Cuentas, como las Cortes Generales y, en su ámbito,

las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En el Art. 267 de la Constitución de Colombia se prevé la Auditoria Ambiental.

Mientras que en nuestro país en la Constitución Nacional en el Art. 41 y 124° en la reforma del año 1994, corresponde a la nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, en algunas provincias argentinas se han ocupado del tema en forma específica, dictando leyes con el objeto de sistematizar una política integrada de gestión provincial; de las 23 Provincias de argentina, 14 tienen legislación al respecto, algunas regulan el impacto ambiental dentro del marco de la Ley General, otras lo hacen en forma específica a través de una ley o mediante la reglamentación de la materia.

En la Constitución de la Provincia de San Juan, en la Reforma del año 1986 se introdujo en el Art. 58; “El Medio Ambiente y la Calidad de vida”, correspondiendo al Estado Provincial por si o mediante apelación a iniciativas populares: prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales; la preservación de valores culturales de interés histórico o artísticos. Toda persona puede pedir por acción de amparo la cesación de las causas de la violación de estos

derechos. El Estado debe promover la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos sus habitantes.”

LAS RESPONSABILIDADES SOLIDARIAS

En las nuevas sociedades democráticas, ya no se puede consentir que los funcionarios juren y asuman a sus cargos sin que ello conlleve la contrapartida de la fehaciente responsabilidad pública. Las nuevas ideas sobre gestión Pública refieren a una eficiente atención de las necesidades colectivas y las formas en que ellas se satisfacen, cobrando importancia la planificación estratégica, la cual está en función de las personas, sus necesidades y el proyecto económico, social y cultural.

Los administradores públicos no deben abocarse a la improvisación diaria, tienen una gran responsabilidad por lo que asumen y no pueden ni deben estar contestando los problemas cotidianos.

Existen innumerables argumentos que hoy respaldan la exigencia por parte de los ciudadanos de un sector público eficiente; la razón más poderosa es que la ciudadanía hoy exige más respuestas de sus administradores públicos, exige porque esta entendiendo,

que las necesidades colectivas se satisfacen con los tributos que el Estado les reclama.

CONTROL CIUDADANO

Todavía se piensa que la ciudadanía no sabe de que modo y en que momento debe reclamar por la transparencia y eficiencia de las acciones gubernamentales. Los resultados de control ciudadano parecen estar lejos del primer optimismo, parece claro que no ha existido proporción entre el volumen de información puesta en manos del público y la capacidad de este de transformarla en control. Para que la Ciudadanía pueda ejercer control en toda su capacidad, debe extender, la calidad, la accesibilidad y comprensibilidad de la información que se pone a disposición de la ciudadanía, para luchar contra la corrupción, es vital romper con el secreto y la discrecionalidad administrativa; garantizar la publicidad como medio para el control ciudadano, es tan solo condición necesaria de la lucha contra la corrupción, pretender que todas las respuestas en esta cuestión se agoten en la publicidad, es candidez e hipocresía. En la administración pública no existen premios a la excelencia y castigos a la inoperancia y a las faltas, y el personal del Estado es innecesariamente numeroso en determinados lugares y escaso en otros, por ello mal remunerado. Todo comportamiento honesto y eficaz tiene la

autoestima como única recompensa, en un ambiente de estas características, la cultura institucional no promueve la honestidad, la eficacia ni la transparencia, puesto que lo que se premia y se castiga suele ser la lealtad o la falta de ella. Como corolario merecería pensarse en tener un servicio civil profesional y estable, que asegure la continuidad de las políticas de estado. Tenemos una administración con alta rotación y en muchos casos escasa formación de funcionarios que hay que transformar en estructuras permanentes con equipos que garanticen que el estado funcione bien, con independencia de los cambios políticos.

Ante este cuadro de situación, los Organismos de Control Externo, están frente a responsabilidades ineludibles y trascendentes, ante las cuales se deberán hacer aportes, especialmente acercándose al ciudadano para que rescate y valore sus derechos y active responsable el Control social.

Por el contrario lo que se encuentran, son las consecuencias de los actos de corrupción, de los que generalmente no quedan pruebas de sus actores o protagonistas; también lo que se puede advertir a través de los relevamientos de auditoria, son escenarios que constituyen el caldo de cultivo para hechos de corrupción.

Esas condiciones generalmente pasan desapercibidas ante los ojos profanos, y rara vez se dimensiona el peligro que representa su subsistencia en las organizaciones gubernamentales. En materia de Presupuesto público, el déficit de la trascendencia y participación social son alarmantes, hay una ignorancia generalizada e indiferencia sobre esta herramienta. A esto debe sumársele todos los episodios que se direccionan a un manifiesto debilitamiento de la acción del congreso en materia presupuestaria, que no es una cuestión atribuible al gobierno de turno exclusivamente, sino que viene siendo una practica, digamos abusiva del poder administrador con la complacencia del Parlamento.

En respaldo a estas afirmaciones, es factible señalar algunas reflexiones. Así por ejemplo en materia presupuestaria, sobre la aprobación de superpoderes para el Poder Ejecutivo, o en materia de Decretos de necesidad y de urgencia, sobreviniendo entonces el interrogante: ¿el pueblo necesita más democracia o más concentración de poder? ¿Es necesario acumular poder político para construir gobernabilidad?, Donde tallan las responsabilidades ciudadanas, cual es el punto de inflexión para el ejercicio de una conciencia social solidaria en

materia presupuestaria que permita afirmar entonces que la ciudadanía es quien detenta el poder.

DERECHO A LA INFORMACION DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

La Constitución nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho al acceso a la información publica a través del art. 1° de los Artículos 33,41,42 y del Art. 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

El derecho al acceso a la información publica es un pre-requisito de la participación, que permite controlar la corrupción y la ineficiencia de las instancias gubernamentales. Como así también mejorar la calidad de vida de las personas, al darle a estas, la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día por los órganos de gobierno.

Si bien existe una perspectiva individual del derecho a la información la cual no se desconoce, este trabajo tiene en cuenta el carácter público social de dicho derecho, es decir aquel derecho que tiende a relevar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, frente a las autoridades publicas.

Existen vínculos entre la concepción social del derecho al acceso a la información pública, una noción participativa de la democracia y la consideración del respecto de los derechos fundamentales como fuente de legitimización del ejercicio del poder. El acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano.

LA OPINIÓN PÚBLICA COMO MECANISMO DE CONTROL

En el aspecto financiero, la actividad del pueblo en este aspecto, es uno de los mejores mecanismos, para la fiscalización del manejo de los fondos públicos. La expresión opinión pública se asocia fácilmente con la noción de democracia. Cuando decimos actividad, relacionamos con la participación efectiva de la ciudadanía que opera este tipo de control.

La actividad del pueblo es uno de los mejores mecanismos de contralor, porque tiene en sus manos el arma más poderosa de lucha contra el administrador vulnerador de sus intereses, que es el voto.

Las distintas leyes, hasta la actual de Administración Financiera del Sector Público Nacional y de los Sistemas de Control, contienen normas referidas a la publicidad de los actos de gobierno en materia financiera, esto es así porque mediante la publicidad de los actos de los administrados, pueden tomar conocimiento de ellos y atacarlos en caso

de ser necesario. En este tema es de vital importancia el papel de los medios de comunicación y el periodismo que dicho sea de paso, la opinión pública ha bautizado como el cuarto poder.

Hay que diferenciar entre concepto de opinión pública y opinión política.

Según diferentes autores la opinión pública se manifiesta exteriorizándose en forma verbal, simbólica y por actitudes sociales, del pueblo o parte de él, a través del sujeto portador que son los grupos de opinión sobre problemas culturales, sociales y políticos.

Mientras que la opinión política, es: Especie de opinión pública que se expresa en una función política ejercida por los grupos de opinión, consistentes en emitir conceptos o juicios públicos como reacción frente a determinados problemas políticos y con el objeto de controlar, legitimar el ejercicio de poder por parte de los gobernantes. Bedini conceptúa el control del poder como una de las manifestaciones de la opinión política.

La opinión pública es un árbitro, una conciencia, es un Tribunal que es temido aunque este desprovisto de poder jurídico, la opinión pública es una fuerza pública pero no poder público, es una fuerza no prevista ni contemplada por ninguna constitución.

Una característica fundamental de la opinión pública es que la misma debe concernir a toda la comunidad, pues si esto pasa inadvertido para la sociedad entonces creemos que no hay opinión pública, distinto a la opinión política, la que se manifiesta por determinados grupos de opinión, cuales son los partidos políticos, por conducto de sus dirigentes o grupos especializados.

A menudo se confunde opinión pública con opinión permanente, la segunda muestra una actitud clásica, tales como oposición o cierta renuencia a la burocracia o al Fisco, por ejemplo no existe ninguna asociación que podamos denominar “Asociación Amigos del Fisco”, la opinión pública es cambiante, lo que hoy se rechaza, mañana puede llegar a tener aprobación. La opinión pública, es el juicio de una mayoría que no es resistida, lo que es unánime, las opiniones públicas son las que se dan entre el público o que se dirigen a él para ganar su asentimiento, presuponen un público dividido y fluido, puede que una de las tantas opiniones que se dan debilite a la otra. Entonces no es opinión pública es corriente de opinión.

LA IMPORTANCIA DE LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS

El proceso de la opinión pública, tiene las siguientes fases:

- a) Manifestación de un problema político
- b) Conocimiento del mismo por los individuos
- c) Análisis del problema y formación del concepto o juicio
- d) Expresión de las opiniones individuales
- e) Representación del problema en el grupo social
- f) Formulación del concepto o juicio colectivo o público

Clemenceau, afirmaba que no hay Democracia sin demócratas.

Y no hay demócratas donde no hay buenos ciudadanos. Es un buen ciudadano aquel en cuyo espíritu la preocupación de la cosa pública, el interés de los destinos y el porvenir de su país gravita y se imponen sobre las materialidades de la vida corriente.

¿Puede fallar la opinión pública?

Hemos visto que la opinión pública puede operar como un medio de control de un gobierno, sea para expresar su aprobación o rechazo a las acciones de gobierno, hoy no es solo la división de poderes, es necesario el ejercicio del poder de los titulares del poder, Ejecutivo, legislativo y judicial además está el electorado. Es cuando nos preguntamos ¿puede fallar la opinión pública? Y podemos contestar la famosa frase “el pueblo

no se equivoca”, el pueblo es soberano, se puede equivocar por su misma naturaleza humana.

Karl Popper, dice que el conocimiento se realiza a través de conjeturas sobre algo que a su juicio, considera un momento determinado, entonces formula la hipótesis de que tal acto es ventajoso, después sobreviene algo no querido por el pueblo (refutación), entonces vemos que estamos lejos de abrir un Juicio acerca de si el pueblo se equivoca o no

RESUMEN

Fines de la década de los 80 en nuestro país surge una nueva concepción que fue la onda privatizadora, donde la provisión de los servicios públicos por prestadores total o parcialmente privados, lo que llevo al achicamiento de las estructuras estatales, ideología que germinó y se hizo fuerte en base a un Estado sobredimensionado.

Surge como bien lo explicaba el Dr. Cayetano Liciardo en la administración pública, dos de los principios de eficacia y eficiencia, desde entonces fue tan vibrante en el pensamiento de los administradores públicos, que toda la gestión de gobierno se orienta a la eficiencia y eficacia de los escasos recursos del tesoro publico, propósitos totalmente validos sino fuera que algunas veces se los invoca para convalidar procedimientos realizados al margen de la ley y violando las normativas específicas.

Para quienes trabajamos en órganos de control cuya principal función constituye verificar de modo permanente la correspondencia del accionar estatal con el orden jurídico, la conciliación entre los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, las cuatro “e” que

llamaba el Dr. Liciardo, constituyen un desafío, y la defensa de la primicia del primero, cuando la armonización resulte un dogma de fe.

El Estado de derecho, significa básicamente un Régimen en el cual el Derecho preexiste a la actuación de la administración y la actividad de esta se subordina al orden jurídico, por lo que podemos concluir que la administración se subordina al orden jurídico, porque este es la columna vertebral de la actuación administrativa, ya que toda actuación administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.

La actividad de la administración pública, a la luz de sus antecedentes, históricos, políticos, filosóficos y sociales es una actividad sub. Legal, es decir de pleno y total sometimiento a la Ley y como tal opera, inexcusablemente bajo el imperio del principio de legalidad.

El principio de legalidad, aplicado en su concepción más radicalizada, quizás por el temor siempre al abuso del poder, de los que la historia ha sido testigo, dio lugar a la doctrina de la permisión expresa, que tuvo lugar a un amplio predicamento, donde se enunciaba que la autoridad pública está facultada para hacer solo lo que le estaba expresamente permitido, a diferencia a lo que ocurre con la capacidad del individuo que incluye todo lo no prohibido expresamente, el hombre puede jurídicamente hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente pro el derecho, por lo

que el Estado, puede hacer solamente, aquello que el derecho le permite, esto es lo que cae dentro de su competencia.. La Doctrina de la permisión

La expresión “Reforma del Estado” tuvo amplia difusión fines de la década del 89 y comienzos del 90, cambios sustanciales se han realizado, porque se tenía la convicción de remodelar unos diseños de administración caducos, sobredimensionados, ineficientes. La realidad era, abordar un Estado que tras varias décadas había sido paternalista, pretendió ser la solución a cuanta necesidad, conflicto o requerimiento apareciera en la sociedad, y que al finalizar el Siglo XX, en plena crisis de ineficiencia; es cuando surgen los nuevos modelos de gestión pública y en el discurso de los administradores, la invocación de los términos de eficiencia y eficacia, paradigmas bajo los cuales quieren justificarse como dije anteriormente actos reñidos con lo legal.

LIC. MARIA DOLORES GALDEANO

MATRICULA 059

