

Sexto Congreso Argentino de Administración Pública

“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”

Resistencia – Chaco – Argentina

6 a 8 de julio de 2011

Área Temática 2: La ética pública, el control ciudadano y los procesos de control interno y externo de las Administraciones Públicas y su relación con el desarrollo

Título: Ética pública y mecanismos contra la corrupción. El Control ciudadano

Cr. Fernando Roberto Lenardón

Paraná. Entre Ríos

INTRODUCCIÓN

Permanentemente los medios de comunicación social nos están mostrando ejemplos de corrupción que involucran a funcionarios públicos de diversos niveles, legisladores, jueces... y empresarios.

Porque, indudablemente, el fraude y la corrupción no se circunscriben a la esfera pública, sino que abarcan (más bien tienen su génesis) en el ámbito privado.

Pero cuando el mal afecta a la Administración de los Recursos de “todos” provoca una sensibilidad mucho mayor en el Pueblo, por los intereses y cometidos generales que le corresponde materializar al Estado y por la extensión de los daños que ocasiona.

El fraude y la corrupción en el servicio público son, sin duda, un grave obstáculo al desenvolvimiento de una Nación.

Concatenado con ello, es notoria la apatía con la que el hombre común observa el accionar de los administradores de la cosa pública y esa es una de las razones por las que muchos gobernantes consideran que acceden al Poder para llevar a cabo sus propios proyectos personales y no para cumplir con el mandato del Pueblo.

El argentino, en general, tiende por naturaleza a esperar que las soluciones le sean alcanzadas por los demás; siempre está exigiendo que alguien o algo termine con los problemas del hambre, de la falta de salud, de la falta de trabajo, etc.

Ese “dejar hacer”, ese desconocimiento del quehacer público, que va unido al descreimiento de la función pública, es producto de un defecto cultural que muchas veces es inducido y, lamentablemente, otras tantas se debe a la ignorancia de los reales derechos y garantías que los ciudadanos de nuestro país ostentan.

Porque, y ésta es la hipótesis del trabajo, si el Pueblo ejerciera efectivamente el control social sobre el accionar de sus representantes, estos deberían actuar (aunque no fuera por convicción, al menos por obligación) dentro de los cánones de responsabilidad ética y cívica que su puesto les impone y, entonces, es posible que se configurasen realmente los servicios públicos apropiados para satisfacer las necesidades de todos y, más, el desarrollo sustentable de la población. Esto es, no solamente crecimiento económico sino también intelectual y moral, con aseguramiento del porvenir de las generaciones futuras.

I. ÉTICA vs. CORRUPCIÓN

Argentina presenta, a inicios del siglo XXI, un cuadro extendido de lo que Kliksberg denomina “pobreza paradójal”: las altas cifras de pobreza no se corresponden con la

privilegiada dotación de recursos naturales y ni siquiera con los niveles de Producto Bruto y Producto Bruto *per cápita*.¹

Este cuadro lleva a penurias de gran significación en la vida diaria de muchos ciudadanos y recae con mayor fuerza aún en los sectores más vulnerables

Análisis recientes indican con nitidez que la situación está fuertemente vinculada con las agudas desigualdades que se presentan y que convierten a nuestro país en sumamente inequitativo.

Este nivel tan alto de injusticia histórica genera un reclamo incipiente hacia formas de conciencia cada vez más altas. Hoy en día está crecientemente focalizado en causas estructurales de la pobreza, como los resultados de las políticas aplicadas en los años noventa, su impacto en ampliar las polarizaciones sociales que, como se ha visualizado en los hechos, resultan una fuerte barrera para el crecimiento y razón clave de la pobreza y las prácticas corruptas.

La población debe presionar por modelos de democracia más activos y por un Estado puesto al servicio de los grandes problemas de la gente, un Gobierno más eficiente, participativo, transparente, que rinda cuentas de verdad y que fortalezca el desarrollo integral, regional y local.²

La ética y la equidad no son obstáculos para el desarrollo, todo lo contrario. Muchos autores han observado que los sistemas económicos de mercado no funcionan de manera adecuada, sino en aquellos países en los que existen sólidas bases políticas y éticas. Esto ha resultado más evidente en los países que hace poco tiempo se han incorporado a la economía.

Habitualmente se han atribuido estas dificultades a la idiosincrasia nacional, donde jugarían aspectos históricos y culturales. Sin embargo, podemos ver que, en lo que a su desempeño económico se refiere, países con idénticas raíces históricas y culturales, fracasan unos y tienen éxito los otros. Más aún, un mismo país tiene etapas brillantes y otras oscuras. El caso idéntico al nuestro en todos aquellos aspectos está teniendo una mucha mejor trayectoria económica. Y la misma Argentina, que al principio del siglo XX asombraba a los extranjeros por su ímpetu imparable y sus realizaciones, sorprende cien años después por la decepcionante trayectoria posterior.

Esos vaivenes tampoco pueden provenir de los diferentes objetivos que se proponen las sociedades. Independientemente de las declaraciones altisonantes de los gobiernos y de las intenciones de algunas minorías, las masas ya han elegido el *american dream*. El confort y el consumismo de la actividad del hombre de carácter económico, la que se relaciona con la escasez de medios y multiplicidad de fines. La excepción es el integrismo musulmán.

¹ Bernardo Kliksberg, "Más ética más desarrollo". Buenos Aires: Edit. Temas, 2004, 9.

² Bernardo Kliksberg, "Más ética más desarrollo". Buenos Aires: Edit. Temas, 2004, 9.

Es verdad que algunos grupos humanos parecen más refractarios que otros a asumir la cultura y la disciplina del trabajo. Las mayores diferencias surgen de la distinta actitud respecto del trabajo, el esfuerzo, el ahorro, la innovación, el riesgo, el cambio tecnológico, etc. Es decir, en el plano de la conducta, el plano regido por la moral.

En suma; resultan decisivas las bases de organización política y el nivel moral de una sociedad en cada momento de su trayectoria. Confirma estas presunciones cierta relación, observada en encuestas, entre nivel de corrupción y mediocridad en el desempeño económico de cada país.

No parece haber duda de que el nivel ético de una comunidad influye de manera decisiva en el funcionamiento de las economías no centralmente planificadas. Pero surge aquí la pregunta de si ese componente constituye un factor adicional al mercado, que lo favorece pero es ajeno a él, o si, por el contrario, es parte integrante de la estructura del mercado.

Muchas de las grandes figuras históricas del pensamiento económico han considerado la moral como perteneciente a una diferente dimensión de la realidad. O no han tratado el tema o, si lo han hecho, nunca ha constituido un punto central de sus teorías.

Algunas escuelas historicistas, marxistas, institucionalistas, etc., señalan las imperfecciones de los mercados y los límites de la competencia. Enfoques políticos e ideológicos juegan un papel en estos análisis. Los aspectos éticos sólo lo hacen indirectamente.

La posible colisión entre racionalidad ética y racionalidad técnica formulada por Max Weber, es decir, el comportamiento racional según los valores o el comportamiento racional en vista de obtener ciertos fines, la resolvió Adam Smith postulando que una mano invisible guía por la senda del bien común al que busca sólo su interés. Esto es no solamente más que dudoso, sino que sabemos, por experiencia personal, que la utilidad individual no es el único motivo de nuestras decisiones.³

El imperativo moral se impone con su propio peso. La primacía de la ley moral sobre la racionalidad técnica es indiscutible. Sobre todo porque la actividad económica es una actividad de índole social. El sentido de la actividad económica de cada uno está ligado a la actividad económica de los demás.⁴ La regla moral no se impone desde afuera del mercado sino que forma parte constitutiva de su estructura. Más aún, es un componente que garantiza el que haya soluciones de equilibrio.

A este respecto, concluye: “La estrategia de la verdad coincide con la estrategia del equilibrio... Una organización económica eficiente no puede edificarse sobre una base de

³ Rafael Olarra Jiménez, “La economía y el hombre”, Buenos Aires: Planeta, 2004, 179 y ss.

⁴ Julio H. G. Olivera, “Realidad e Idealidad en la Ciencia Económica” (fichas del autor).

engaño y mala fe”.⁵

II. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

Para este término se encuentra una definición precisa y concreta en las conclusiones de la IV Sesión ordinaria de la Asamblea General de la OLACEFS, en donde se manifiesta que es “la realización de un acto indebido a cambio de una dádiva, pero la realidad es que la amplia gama de la corrupción, abarca todos los sectores y todos los estratos sociales, Implica un vicio del comportamiento humano, que riñe con la ética y que se manifiesta principalmente a través de la falsedad”.⁶

Asimismo, se la ha definido como “un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común”.⁷

Como se puede apreciar, dos conceptos amplios que permiten tomar noción de lo extendido de este flagelo y de los incalculables alcances que adquiere.

III. CORRUPCIÓN - SOCIEDAD

Y si hablamos de ética pública debemos verificar el comportamiento de la sociedad frente al flagelo de la corrupción.

Para no extendernos demasiado, podríamos resumir afirmando que la corrupción es una constante de la humanidad, ha coexistido con la pobreza y la desigualdad. Es otra forma de injusticia que pesa sobre las sociedades. Desde las más antiguas y poderosas civilizaciones se mantiene como una subrealidad que existe y se desarrolla en la obscuridad, mediante mecanismos de autorregulación que la mantienen en límites “aceptables”: no crece tanto que deba ser extirpada de raíz. La “discreción” de los corruptos y sus actividades, la participación “adecuada” de los involucrados, el “nivel” o la “importancia” de los actores, y el juego de los controles, entre otras particularidades, hacen que el fenómeno mantenga en su misma naturaleza una capacidad total de supervivencia y adaptación.

⁵ Julio H. G. Olivera, “Racionalidad técnica y racionalidad ética”, *Enoikos* N° 12, 27.

⁶ IV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la OLACEFS, “El papel de las EFS frente a la corrupción administrativa”, Montevideo, Uruguay, 1994.

⁷ Napoleón Santos Galarza, “Ética y Corrupción: estudio de casos”. Informe final del proyecto: “Ética y corrupción”, Estados Unidos, 1995. Vía internet: www.oas.org.

Sin embargo, en nuestro tiempo, la corrupción se ha convertido en “la epidemia de fin de siglo”. Constituye uno de los problemas centrales para el desarrollo socioeconómico y el funcionamiento de la democracia.⁸

La corrupción como vicio o abuso de conducta pública tiene una doble lectura: puede relacionarse con el manejo de los poderes del gobierno y las relaciones institucionales entre ellos, o con los delitos cometidos en ejercicio de la función pública, o ambas situaciones a la vez.

La inconducta institucional presenta una variedad de facetas que se han ido manifestando desde hace ya tiempo aunque en diferentes épocas se ha acentuado desmedidamente. Debe resaltarse esta faceta “histórica” del flagelo porque, de lo contrario, se corre el riesgo de cometer el error de considerar la corrupción como una consecuencia de la democracia o peor aún verla como un mal necesario para su subsistencia

Evitando incursionar en polémicas inútiles por reiteradas, personalmente creo que la democracia debe ser sostenida, entendida y respetada como el único camino válido que nos permite la invaluable libertad del disenso y como búsqueda de un permanente avance hacia formas de convivencia más participativas.

Solo a partir del predominio de la democracia la ética vuelve al centro de las preocupaciones de nuestra época. Y solamente con el gobierno del pueblo, esta virtud toma renovados bríos.

III.1. ESTADOS DE CORRUPCIÓN

Partiendo de las definiciones ya planteadas podemos llegar a la diferencia que se establece entre estados de corrupción marginal y la hiper corrupción:

- * En la marginal encontramos casos aislados de corrupción en un contexto de respeto por las reglas formales, los organismos de control actúan con eficacia, detectan y castigan actos de corrupción. Aun cuando se involucre a personajes importantes.

Existe una cultura que castiga socialmente a quien viola las reglas.

- * En la hiper corrupción, en cambio, la cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas, los organismos de control no cumplen con su función y los sobornos son una forma generalizada de resolver conflictos.

⁸ Título del libro publicado por varios autores a raíz de la fuga del Vicepresidente de Ecuador, Alberto Dahik: Luis A. Luna tobar et at. Compilador: Napoleón Santos Galarza, Fundación “J. Peralta”, Quito, 1995. Citado en “Ética y Corrupción: estudio de casos”. Informe final del proyecto: “Ética y corrupción”, Estados Unidos, 1995. Vía internet: www.oas.org.

Este fenómeno generalizado es la primera de las características que diferencia la corrupción en los países subdesarrollados de la que existen en los países con mayor desarrollo económico y social.⁹

En todos los países del mundo hay corrupción dentro del sistema estatal, pero en los países de menor desarrollo es el sistema el que aparece corrupto.

Es preciso reconocer entonces que, si bien la corrupción social es consecuencia de un hecho personal humano, se debe reconocer también que ciertas estructuras favorecen el ejercicio de la corrupción. Autoritarismo, pobreza y desigualdad social, poco interés en las tareas de control, entre los principales, son elementos que prácticamente aseguran la existencia de este flagelo y, más que nada, su perdurabilidad.

Así, ha dicho la Organización del Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE):

La corrupción social es consecuencia del accionar indebido de sus componentes. Origina, en consecuencia, una responsabilidad personal e indelegable.

La lucha contra la corrupción es también una responsabilidad personal e indelegable de todo ser humano como componente de la comunidad social.

Esa responsabilidad es aún mayor para aquellas personas que, por su condición intelectual y por su importante participación en el mundo de la economía y de los negocios, tienen una mayor posibilidad de decisión.

Se hace necesario un cabal conocimiento de los principios éticos y una decidida voluntad tendiente a su respaldo y vigencia.

En todo ese quehacer, las Organizaciones no gubernamentales tienen pautas claras, cuya divulgación y estudio merecen ser identificados.¹⁰

Para concluir este punto, parece acertado reproducir la declaración de la OCEFS (Organización del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores):

"...La corrupción es la primera amenaza para la democracia y la paz social con resultados más trágicos y más devastadores que la guerra y el terrorismo por cuanto:

- Deteriora los principios morales y éticos de nuestros pueblos, causando grandes daños a nuestras identidades culturales, asimismo provoca el egoísmo, degeneración y destrucción de la familia, la religión, la educación y otras instituciones fundamentales para la formación humana.

- Genera privilegios y desigualdad social imposibilitando una distribución más justa y equitativa de la riqueza y el ingreso nacional.

- Consume los escasos recursos naturales y económicos, atrapando a los pueblos en la extrema pobreza que los mantiene dependientes y esclavos de la ayuda externa, dificultando nuestro propio desarrollo económico y social.

- Convierte la política en instrumento de intereses personales, destruyendo la confianza ciudadana en los gobiernos, lo que trae como consecuencia la

⁹ Luis Moreno Ocampo, "En defensa propia". Ed. Planeta, Buenos Aires, 1999, 104.

¹⁰ Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 1993.

apatía ciudadana en los procesos democráticos y aumenta el abstencionismo en las urnas electorales.

- Genera la ineficacia e inoperancia de los gobiernos que se traducen en servicios insuficientes y deshumanizados.

- Desestabiliza los procesos de paz de nuestros países..."¹¹

IV. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Si bien resultaba menester el reconocimiento de que la corrupción es un fenómeno universal y genérico, es preciso avanzar ahora hacia el objeto de estudio cual es aquella que se inserta en los tejidos mismos de la administración pública, socavando la gestión y el patrimonio hacendal.

Al respecto, se considerarán dentro del concepto de corrupción administrativa a las definidas como política y administrativa pública y aquella privada que tenga incidencia directa en la actividad del Estado o provoque perjuicios al erario público.

IV.1. GRADOS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Una de las formas en que se ha clasificado la corrupción, consiste en adjudicarle grados según su gravedad:

- * El primer grado es el de la propina o regalo que se ofrece como signo de gentileza o gratitud.
- * El segundo grado es la exacción, esto es la extorsión de un funcionario a un ciudadano para que pague por obtener lo que de todos modos, le es debido.
- * Por ultimo, existe el cohecho: pago que se ofrece o se da para que un funcionario haga lo que no es debido.¹²

No es el motivo de este trabajo efectuar un análisis *in extenso* de estas modalidades, no obstante lo cual debemos volcar nuestra opinión respecto a lo reprobable de cualquiera de estas formas, independientemente del daño que ocasionen o del monto de dinero involucrado.

Sin perjuicio de ello, la contextualización del problema debe servir para reconocer que se requiere de una estrategia para afrontar la lucha. Ello requiere en primer lugar de un diagnóstico, que debe incluir la identificación de las formas en que se da, en los hechos un

¹¹ Organización del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, "Declaración de Contralores Centroamericanos". Panamá, 1995. Citado Boletín Informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas N° 83, Entre Ríos, set.-dic. 1995, 71 y ss.

¹² Mariano Grondona, "La corrupción". Ed. Planeta, Buenos Aires, 1993, 68.

acto de este tipo, luego verificar las consecuencias directas e indirectas y, finalmente, proponer algún mecanismo de acción de corto, mediano y largo plazo que pueda confrontarse con alguna posibilidad de éxito.

IV.2. ESQUEMA GENERICO DE UN ACTO CORRUPTO

Resumiendo, podría identificarse la corrupción administrativa con el siguiente esquema:

- * un *CORRUPTO*, usualmente vestido de funcionario público que se aprovecha de su poder;
- * un *CORRUPTOR*, casi siempre un particular que niega someterse a las generales normativas;
- * un *ESTADO VICTIMA* que hace víctima a los ciudadanos comunes que no tienen capacidad de presión y, por lo tanto, observan como se venden sus derechos en medio de una indiferencia cómplice o de una indignación sin cauces válidos de expresión;
- * una *SUBCULTURA DE LA CORRUPCION*, en la cual la sociedad y las nuevas generaciones se levantan sobre antivalores.¹³

Estos son los denominados “actores de la corrupción administrativa” o, más genéricamente, actores de la corrupción.

IV.3. FACTORES QUE COADYUVAN A LA CORRUPCIÓN

Esto bien podría incluirse en el último acápite del punto anterior. Sin embargo, a fin de mostrarlo claramente, se detallarán algunas de las causas que originan la corrupción o, al menos, facilitan la ocurrencia de actos corruptos:

- falta de ética y responsabilidad del funcionario público en el cumplimiento de sus funciones;
- impunidad por inadecuada aplicación de la normativa legal o por carencia de figuras tipificadas en la Ley;
- la politización de la administración pública;
- los trámites burocráticos engorrosos;
- la discrecionalidad concedida a los funcionarios públicos en algunas previsiones legales.

¹³ Ángel González Malaxacheverría, “Hacia un paradigma de sistema integrado de control para un Estado moderno”, Boletín Informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Entre Ríos, jul.-dic. 1994, 3 a 16.

V. LOS PERJUICIOS DE LA CORRUPCIÓN

Todos sabemos que la corrupción no es el arte de los pobres sino, por el contrario, el privilegio de los ricos.

Es una prerrogativa que va necesariamente unida con la complicidad o, por qué no, con la “coautoría” de quienes ocupan un puesto de funcionario público.

El propio Fondo Monetario Internacional dio cuenta de esto. Según un estudio realizado por Vito Tanzi y Peter Quirk, especialistas del FMI, el dinero sucio proveniente de la corrupción, fraudes fiscales, tráfico de drogas o de sustancias radioactivas, explotación de la prostitución y agiotaje, alcanzan un volumen astronómico de 500 mil millones de dólares por año, equivalente al 2% del Producto Interno Mundial. Las autoridades del Ente afirmaron que ese dinero es suficiente para desestabilizar cualquier mercado financiero mundial y destruir políticas macroeconómicas del más controlado de los países.¹⁴

Tantos daños causa este mal que hasta parece una verdad de Perogrullo decir que debe ser exterminado.

Sin embargo, su existencia y, aún más, su auge contemporáneo, hace evidente que este es un “negocio que conviene”. A unos pocos, es cierto, pero generalmente los que más cerca están de las decisiones y que, por eso mismo, tornan difícil la tarea de depuración.

Pero, ¿debemos abatirnos, debemos conformarnos con que es un mal general incurable, o debemos acompañar aquella idea que dice que debemos pelear contra la corrupción como si se pudiera vencerla y, solamente al final, resignarse con haber contribuido a minimizar sus efectos?

VI. ¿Y COMO AFRONTAMOS LA LUCHA?

Habiendo aceptado que en la Sociedad toda existe la corrupción, originándose muchas veces en el ámbito privado pero teniendo como mira, la mayoría de ellas, lesionar intereses del Estado (que es lo mismo decir de todos nosotros), también hemos manifestado que la corrupción administrativa es la que debe atacarse ya.

Con ese objetivo en mira, se torna ineludible efectuar un severo cambio cultural, casi una revolución, en donde se advierta claramente que los beneficios particulares que pueda proponer la corrupción llevan consigo el malestar de la comunidad toda y, a largo plazo,

¹⁴ Joao Féder (Consejero del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná), “El mundo solidario de la corrupción”, IV Reunión Anual del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, Bariloche, Río Negro, 1996.

del propio beneficiado, ya sea por efectos directos o indirectos, al disminuir la calidad de vida de las generaciones futuras y la capacidad de desarrollo del país

Por la misma razón, otro elemento que debe destacarse sobremanera es que no basta con mantenerse al margen y con “solamente hacer nuestro trabajo”. En esta lucha desigual, en donde el enemigo se encuentra fuerte instalado y con tantos permisos tácitos otorgados, todos los ciudadanos de bien debemos involucrarnos.

VI.1. EL PARADIGMA: LOS ACTORES DE LA LUCHA

Antes de abordar específicamente el desarrollo del presente punto, resulta necesario precisar que bajo ningún punto de vista se considera que los actores intervinientes en la lucha contra la corrupción administrativa sean solamente quienes se menciona; sino que, a los efectos de facilitar el análisis específico del control ciudadano, se mantienen como variables exógenas las funciones específicas de los poderes Legislativo y Judicial.

De ellos, y respecto a este tema, nos limitamos a pedir lo obvio: que los unos dicten leyes modernas y ágiles que tipifiquen claramente los delitos de corrupción estableciendo sanciones ejemplificadoras, y que sean prudentes en la designación de los jueces cuidando que éstos sean los hombres más probos; y que los jueces pongan el mayor celo en la administración del Derecho.

Por razones de espacio, en el estudio nos centraremos en las acciones que derivan de las facultades de Administración que desempeña el Estado en sus tres Poderes.

*** El Administrador**

El Informe Nolan formula una especie de mandamientos básicos para la actuación de los gestores públicos, a los que llama “los siete principios de la vida pública” y que serían: el desinterés y la correlativa capacidad de asumir el interés público como objetivo de actuación personal, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia y la capacidad de decisión o *leadership*.¹⁵

Es ahí en donde la idea actual del ADMINISTRADOR debe dejar paso al ya conocido concepto de "**RESPONDHABILIDAD**" (para traducir de algún modo el término "*accountability*"), descrito como la "**... obligación, legal y ética que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo utiliza y ha utilizado el dinero y otros recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo gobernado y no en provecho del gobernante...**"¹⁶

¹⁵ Comité de Estándares de la Vida Pública (Committee on Standards in Public Life, presidido por Lord Nolan), “Standards in Public Life”, Vol. I, Report 1995, 83.

¹⁶ Ángel González Malaxacheverría, “Hacia un paradigma de sistema integrado de control para un Estado moderno”, Boletín Informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Entre Ríos, jul.-dic. 1994, 3 a 16.

* **Los Órganos de Control**

Los ORGANOS DE CONTROL deben acompañar este proceso de cambio orientado al logro de las "cinco E", con una modernización que implicará adecuarse a los tiempos que corren, transformándose en un *elemento dinamizador de la conciencia ética y espejo de una moral ciudadana limpia, participativa y vigilante.*

Debe ser un CONTROL que *censure* pero que también *asesore* al Administrador sobre el *mejor camino para el logro de los objetivos, siempre dentro de un marco ETICO.*

Ya volveré específicamente sobre este tema.

* **Los Medios de Comunicación Social**

Como tercer actor del cambio, y ya fuera de la esfera estatal debe destacarse la actuación de los MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL, *informando con seriedad y responsabilidad los hechos corruptos pero también destacando las acciones positivas que realicen los administradores y su control.*

El acceso a la información (solo posible en democracia) ha preparado al ciudadano de una manera especial para analizar los datos que recibe. Por ello, la alternativa nunca puede pasar por la censura del oscurantismo y sí, siempre, por la exigencia de seriedad y profesionalismo.

Porque una prensa libre, que usa técnicas correctas de periodismo de investigación, es un instrumento indispensable de nuestra democracia. La prensa tiene un deber de investigar, duplicado con el deber de hacerlo responsablemente, y en esta tarea puede contribuir a conservar los estándares de conducta de la vida pública.

* **El Pueblo o la Comunidad**

Y el último factor, pero no el menos importante, resulta el PUEBLO, entendido como el grupo de particulares que, teniendo o no posibilidades de ser escuchado por las autoridades, no cuenta con los medios para tomar acciones correctivas o, en el otro extremo, no tiene la conciencia ética desarrollada como para comprender que corromper al Estado es dañar a todos sus vecinos.

Esto es lo que debe modificarse.

La COMUNIDAD debe recibir la información, analizarla, y utilizar los mecanismos para requerir las correcciones pertinentes. Para ello, debe reimplantarse, a través de la educación, el concepto de ética como virtud y necesidad general.

Pero también el Pueblo debe comprender verdaderamente el importante rol que le compete, pues es él quien tiene a su cargo la retroalimentación del sistema a través de la facultad de elegir a sus representantes.

A estos dos últimos factores los incluiremos dentro del denominado control social.

Representación Gráfica

La interrelación que debería visualizarse en un esquema ideal de sinergia para combatir eficazmente el flagelo de la corrupción, podría sintetizarse en el esquema siguiente:



A LA VISIÓN TRADICIONAL, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE VIENEN INCORPORANDO LAS ACCIONES DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA GESTIÓN (PRESUPUESTO PARTICIPATIVO) Y EN EL CONTROL (AUDIENCIA PÚBLICA)

La debida, correcta, oportuna y veraz información y la transparencia de la actuación de los órganos del Estado, un sistema de controles confiables de la actividad gubernamental y una gestión financiera estatal adecuada a una economía estable, son aspectos esenciales para un gobierno que quiere evitar esta posibilidad de ilícitos. Todos estos factores en su conjunto permiten una mayor eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales y de los órganos del Estado, que reduce los espacios para el fraude y la corrupción pública.

Ello debe ir acompañado de un cambio profundo de actitud mental, de reconocer que la ley

se cumple por convicción y no sólo por obligación. El servidor público debe transformarse en un funcionario digno y orgulloso de una tarea que realiza para atender los intereses de toda la comunidad, debiendo ésta apoyarlo, reconociéndole su conducta honesta, responsable y transparente, devolviéndole en sus relaciones una actitud igual sin intenciones corruptas.

Analizaremos a continuación los factores enunciados, deteniendo y profundizando el estudio en lo que resulta punto central del trabajo, la participación ciudadana.

VI.1.1. El administrador

Un noventa y nueve por ciento de los directores de la administración no saben qué recursos necesitan, ni en tiempo ni en cantidad o calidad de personal, ni en insumos materiales y, la mayoría nunca llega a pensar en un método racional de obtenerlos. Algunos, ni siquiera se plantean en sueños la primera fase del proceso: “qué necesito”.

Así pues, un director debería iniciar el camino hacia la responsabilidad empezando por identificar qué lagunas hay en lo que no sabe. Ello implica contar con la suficiente autocritica y deseo de ser “útil” en su cargo, asumir para sí el verdadero significado de la expresión “servidor público”.

Una persona es servidor público no solamente porque trabaja en el Estado sino porque brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que lo que realiza debe beneficiar a otras personas y no resultar improductivo o generar ganancias privadas (más allá de su propio sueldo).

El servidor público suele administrar recursos que, por ser estatales, le pertenecen a la comunidad. La conjunción de esos hechos, tarea más manejo de fondos comunales, le confiere una responsabilidad particular; por lo que su comportamiento debería ser intachable. Es por ello que deben asistirlo compromisos mayores consigo mismo, la comunidad, la institución a la que presta sus servicios y por ende con el Estado, lo que importa y le impone por encima de cualquier circunstancia: lealtad, entrega, vocación, sacrificio, capacidad, disciplina, honorabilidad, voluntad y honradez, entre otras muchas consideraciones y convicciones. Aptitudes y actitudes que debe ofrecer en beneficio y no en detrimento de las instituciones, la ciudadanía y el Estado, reflejando en ello la esencia fundante y fundamental de lo que es y debe ser la Administración en todas sus dimensiones.

No podemos dejar de lado y mucho menos olvidar bajo premisa alguna, que el servidor público se debe a la comunidad, la cual y mediante el cumplimiento de sus deberes contributivos permite que el gobierno abone su sueldo.

Y como no se puede establecer un liderazgo centrado en los principios sin líderes basados en los principios, todo tiene que venir desde dentro de las personas, no es un sistema

artificial. Ellos son los catalizadores y se convierten en pequeños timones que mueven el gran timón que gobierna el barco. Los líderes del mañana deberán apreciar más los principios que sus propios intereses. Solamente si ello sucede nuestro país tiene esperanza de un futuro mejor.

En ese caso, los líderes serán más leales a los principios que a cualquier otra cosa porque esa es realmente la mejor manera de servir a sus propios intereses. Serán hombres que tendrán carácter y serán competentes. El carácter sin idoneidad es tan insuficiente como la idoneidad sin carácter. De modo que serán personas profundamente comprometidas de manera continua en su desarrollo personal y profesional. Estarán continuamente ampliando sus aptitudes, desarrollando nuevas habilidades, leyendo, entrenándose, escuchando a los demás y creciendo.

Si ello no sucede naturalmente, tarde o temprano, la sociedad forzará a los líderes a romper con el pasado y a empezar a vivir de acuerdo con este nuevo paradigma. Al final, los principios deben gobernar.

Por eso, la cualidad más importante de un líder es la humildad, la fortaleza de aceptar que realmente no es él quien está a cargo de la organización sino que, a la larga son los principios los que están al mando.¹⁷

Esta convicción debe ser de tal fuerza que permita destruir esos círculos viciosos que hoy paralizan la vida social, moral y económica de nuestro país y le posibiliten desarrollarse y desarrollar a toda la gente.

VI.1.2. Control

Cayetano Licciardo, uno de los autores más importantes en cuanto a temas de la administración pública argentina, ha escrito: “Cuando decimos control, inmediatamente imaginamos: verificación, comparación entre elementos homogéneos o conductas de acuerdo a una norma previa, sea escrita o nacida de Derecho Natural. En un sentido amplio todas las acciones de los hombres y de las instituciones por ellos formados, son materia de control, tanto que en relación a los fines como a los medios empleados para conseguirlos...”¹⁸

Cabe advertir que el ya extinto autor, dotado de una notoria religiosidad, involucra dentro del control a aquellas acciones que, según las normas escritas por los hombres están exentas de la autoridad de los magistrados encargados de juzgarlas, ya que las mismas tienen un primer control en la conciencia del individuo, un segundo que es ejercido por la comunidad y un juicio valorativo final que corresponde a Dios.

¹⁷ Stephen Covey, “Los principios primero”. En Repensando el Futuro. Ed. Norma, Buenos Aires, 1997, 43 y ss.

¹⁸ Cayetano A. Licciardo, “Informe preliminar del anteproyecto de Ley de Contabilidad para la Provincia de San Juan. Citado por Gustavo Wierna, “El Control Público”, Guía de Estudios de Contabilidad Pública N° 1, 3ª Edición, Salta, 1993, 2.

Otros escritores han buscado la etimología del término. Así, el distinguido Profesor Gustavo Wierna, ha detallado que: “El término control viene de “contre – rolle”, derivado a su vez de “role”, registro del mismo origen que rollo, lo que nos da la idea de comparación de un registro con otro registro: un rollo con otro rollo.”¹⁹

De todos los conceptos disponibles y al solo efecto de utilizar el mismo como introducción de la temática puntual que se desea profundizar nos interesa rescatar aquel que sostiene que: “El control es una técnica o procedimiento tendiente a exteriorizar actos o hechos que posibiliten decisiones. Pero en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión. Es la naturaleza de esta decisión la que establece el encuadre dentro de determinada ciencia o arte. Si el control posibilita una decisión política, jurídica, económico – contable o técnica estará regido y dominado por los principios y reglas de la Ciencia Política, el Derecho, las Ciencias Económicas o las ciencias prácticas.”²⁰

De la misma manera, el ámbito en el cual o desde el cual se lleva a cabo la tarea, es el que define el concepto del control al que nos estaremos refiriendo. En función de esta idea, se diferencia el control externo del control interno.

Según Benzrihen, el control interno es “el plan de organización y métodos adoptados y coordinados dentro de una entidad con el fin de salvaguardar sus bienes y otros activos contra pérdidas, bien sean fraudes o por errores no intencionados, asegurar el grado de confianza de la información contable – financiera que puede utilizar la administración superior como base para adoptar sus decisiones, promover la eficiencia de las operaciones e impulsar la adhesión de la política establecida por la administración de la entidad. El sistema de control interno persigue comprobar el cumplimiento de las políticas, los planes y los programas definidos por el poder administrador, que deben procurar la protección de los recursos, el logro de los principios y objetivos del plan de gobierno, y el cumplimiento de la misión institucional. Igualmente busca recomendar la adopción de medidas que permitan mejorar la marcha de la administración.”²¹

El control es externo cuando el órgano supervisor no depende del ente fiscalizado. En una hacienda privada, será control externo el realizado por el auditor profesional extraño a la empresa y contratado para entender esas funciones, o designado por un instituto de crédito para estudiar la situación financiera del ente.

En la hacienda pública, el control será externo cuando fuere desempeñado por un órgano que no pertenece a la jurisdicción del fiscalizado; en la Argentina es de esta categoría el control realizado por el Tribunal de Cuentas (en el ámbito provincial), entre cuyas funciones figura, según la ley, la de ejercer el control externo de la marcha general de la administración central, de las haciendas paraestatales y de las municipalidades.

¹⁹ Gustavo E. Wierna, “El Control Público”, Guía de Estudios de Contabilidad Pública N° 1, 3ª Edición, Salta, 1993, 1.

²⁰ Luis J. Pérez Colman, “Controles en la Administración Pública – Introducción a su estudio”, Revista *Régimen de Administración Pública* N° 51, Buenos Aires, 7.

²¹ Jorge Benzrihen, “Auditoría y Control Interno en el Sector Público Nacional”. Edic. Macchi, Buenos Aires, 1977, 10.

También es control externo el llevado a cabo por el poder legislativo sobre los actos del poder administrador, con la diferencia de que este control es originario, en tanto el desempeñado por el Tribunal de Cuentas es delegado por decisión del Congreso.”²²

Justamente, una forma de hacer operativo y más eficiente el control legislativo fue impuesto por la Ley de Administración Financiera (Ley 24156) que generó el reemplazo del órgano de jurisdicción administrativa por la Auditoría General de la Nación, camino que luego fue seguido por la provincia de Salta y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VI.1.3.1. Control formal

“La problemática del control público no puede ser entendida si no se abordan dos conceptos básicos: la **soberanía y el poder**.”²³

“El control descansa en tres pilares:

- 1) la necesidad de establecer mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto a la acción del Estado;
- 2) la concepción democrática que asigna al legislativo un papel de control sobre el ejecutivo;
- 3) La necesidad de contar con sistemas de información para verificar que los objetivos se cumplan.”²⁴

Teniendo en cuenta esos pilares, en Argentina se estructuró formalmente un sistema que procuraba el cumplimiento de la ley. Con el correr del tiempo, esta forma de verificación dejó de ser suficiente y comenzó a buscarse alternativas para analizar la actividad estatal.

“En la gestión pública es importante el control de legalidad pero más aún el de transparencia, el de efectividad y economía. El control debe retroalimentar la toma de decisiones, favorecer la ejecutividad, el desarrollo de la capacidad gerencial y la responsabilidad compartida.”²⁵

Con miras en este objetivo, viene desarrollándose desde hace un tiempo la idea de aplicar el concepto de control de gestión en la hacienda pública. Éste comprende la auditoría operacional a fin de medir **economía, eficacia y eficiencia** de la planificación,

²² Adolfo Atchabain y Guillermo Massier: “Curso de Contabilidad Pública”, 2ª edición. Edic. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1985, 13.

²³ Cayetano Licciardo, “Contribución para una teoría del control aplicada a la hacienda pública, 1. Citado en Adolfo Atchabain y Guillermo Massier: “Curso de Contabilidad Pública”, 2ª edición. Edic. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1985, 15.

²⁴ Humberto Petrei, “Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, 17.

²⁵ María L. Aircardi, “El Control del Estado”, 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Área Sector Público, Córdoba 1998, 7-17.

organización, dirección y control interno, con los alcances que surgían de estos tres componentes, a saber:

- Eficiencia: rendimiento efectivo sin desperdicios innecesarios de recursos (financieros, materiales y humanos);
- Economía: operación al costo menor posible;
- Efectividad: logro de los objetivos o metas programados.”²⁶

Esto, por cuanto la administración pública debe estar al servicio de la sociedad y debe tener los elementos que hagan posible su evaluación. En este sentido, debe comprenderse que controlar es una etapa propia y necesaria del proceso de administrar y gobernar.

La ausencia de esta convicción resulta la causa por la que el concepto de “control público” ha sido muy desgastado, ya que funcionarios no aptos desconocían el principio fundamental de dar a conocer los actos de gobierno, lo que no permitía tener información para evaluar el comportamiento ante las metas propuestas.”²⁷

Por ello este trabajo retoma aquella idea desde la cual el control es una potestad de los ciudadanos:

- a) el pueblo: fuerza viva de la Nación;
- b) el pueblo organizado a través de sus representantes: el Congreso, las Legislaturas provinciales, los concejos municipales;
- c) la opinión pública: partidos políticos y prensa.²⁸

Pero este esquema de control formal ha mostrado no ser suficiente ante la realidad de una corrupción enquistada, masificada y en cierta forma, amparada si no por la aceptación al menos por la resignación.

Es por ello que se torna necesario el protagonismo de dos actores más, los medios de comunicación masiva como instrumento conducente de información y viabilizador de la participación activa del Pueblo.

Para eso es imprescindible abandonar aquella arraigada idea que sostiene que en la hacienda pública el control sustituye o suple la ausencia del interés particular.²⁹

²⁶ Rubén C. A. Cardón, “Estudio sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público”. Comisión Bicameral Examinadora de autores salteños: “La Constitución Provincial vulnerada”, 1996, 233.

²⁷ María L. Aircardi, “El Control del Estado”, 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Área Sector Público, Córdoba 1998, 7-17.

²⁸ María L. Aircardi, “El Control del Estado”, 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Área Sector Público, Córdoba 1998, 7-17.

²⁹ Cayetano Licciardo, “Contribución para una teoría del control aplicada a la hacienda pública, 1. Citado en Adolfo Atchabain y Guillermo Massier: “Curso de Contabilidad Pública”, 2ª edición. Edic. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1985, 15.

VI.1.3.2. Control social

Históricamente, se ha concebido la participación de la ciudadanía expresándose con el voto y con otros mecanismos que ponen de manifiesto su voluntad, tales como medios de comunicación social y las movilizaciones populares; pero la representación de las mismas la ejercen los parlamentos, ámbitos eminentemente políticos donde quedan reflejados los distintos intereses, demandas y relaciones con el poder de la sociedad. 30

Dentro de esta delegación de facultades, se pueden incluir a los sistemas formales de control. En todas las jurisdicciones del país se han desarrollado con mayor o menor fuerza los organismos de control externo y el interno es efectuado, en la generalidad de los casos, por las Contadurías Generales.

A su vez, las legislaturas ejercen el control sobre el accionar del Ejecutivo y el Poder Judicial vela por el respeto de los derechos constitucionales.

A pesar de que dijéramos que resulta insuficiente en la actualidad, el control público constituye una institución fundamental del Estado democrático de derecho y adquiere su total dimensión y sentido dentro de un régimen de libertades, donde el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos, que constituyen la estructura fundamental del Estado, que se controlan entre sí.

La necesidad de control se fundamenta en que el Estado maneja fondos que no son propios sino que pertenecen a la Sociedad, quien le delega la potestad de recaudarlos y administrarlos con el fin de proveer bienes públicos a la comunidad en su conjunto.

Una de las obligaciones fundamentales del gobernante, quien es el administrador de estos fondos, es informar al gobernado sobre cómo utiliza los recursos que le fueron confiados por la sociedad.

El contexto marcado por un incremento exponencial de la corrupción pero también de la demanda de probidad que surge desde el conjunto de la ciudadanía, explica la relevancia que, en los últimos años, ha tenido la revalorización del concepto de control. Hoy, se lo visualiza como parte del sistema de la gestión pública que debe buscar la satisfacción de las necesidades de la gente, pero ello sin perder de vista que debe seguir siendo un instrumento necesario para garantizar que los recursos estatales se canalicen en concordancia con las normas y políticas públicas, lo que transparenta toda la gestión estatal.³¹

³⁰ Juan A. Artigas, "El control en los sectores públicos provinciales". 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Área Sector Público, Córdoba, 1998, 76-101.

³¹ Fernando R. Lenardón, "Los modelos de control en Argentina". Trabajo preparado para actuar como docente en el "III Seminario sobre Presupuesto y Gasto Público", del Centro Iberoamericano de Formación, dependiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Curso dictado para funcionarios de la administración pública de América Latina. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18 al 22 de junio de 2001.

El control no se ejerce por desconfianza, ni es represivo, tampoco busca argumentos de oposición, ni se realiza por mera curiosidad. Es una parte importante del gobernar. En suma, aunque parezca paradójico, todo aquel que señale a un gobernante de sentido cívico sus errores jurídicos o políticos es su mejor colaborador. Esto no lo conciben los improvisados, ni los dominados por una especie de lujuria de mando, que tanto daña a la Administración Pública, a la seguridad jurídica y al buen nombre de la Nación.³²

La hacienda nacional no es de quienes la gobiernan. Como dijera el Libertador Simón Bolívar, “Todos aquellos a quienes habéis hecho depositarios de vuestros intereses tienen la obligación de decirnos el uso que de ellos han hecho.”³³

Es así, todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de contribución pública, de consentirla libremente, de seguir su empleo y reparto y determinar su disponibilidad, su recaudación y duración.³⁴

Los medios consuetudinarios no son suficientes, muchas veces, y otras llegan tarde para hacer valer los derechos de la gente. Es por eso que se debe profundizar en la búsqueda de otros medios de participación que garanticen la genuina intervención de los usuarios de los servicios públicos en los procesos de toma de decisión de la autoridad administrativa.³⁵

La garantía de oír al interesado, antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses, es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.³⁶ El objetivo fundamental es que los interesados que pudieren ver afectados sus derechos por una decisión del Estado puedan tener participación, aportar ideas y ser escuchados.³⁷

Por parte de la ciudadanía esto impone un cambio importante de mentalidad. De alguna forma debe darse cuenta que lo que está en juego es su dinero, su futuro y el de sus hijos.

Volvemos a citar al Profesor Wierna:

“Cuando nos duela en lo íntimo de nuestro ser el conocimiento de gastos superfluos o extravagantes, de despilfarros de los dineros públicos, de malos usos de los bienes que administra el Estado, de situaciones que llevan al enriquecimiento personal a costa de nuestra hacienda; de evasiones fiscales, de obras y adquisiciones no necesarias, de favoritismos, de ver como el empleo público es el botín de guerra en la contienda política partidaria, y ese dolor nos quite el sueño, recién entonces habrá nacido en nosotros el espíritu

³² Rafael Bielsa, “Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública”. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, 13.

³³ Simón Bolívar. Citado en Gustavo Wierna, “El Control Público”. Guía de Estudios de Contabilidad Pública Nº 1, 3ª Edición. Libro editado por la Universidad de Salta, 1993, 20.

³⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de los Derechos del Hombre”, Artículo XIV, 1948, 53.

³⁵ Denise Bloch, “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”. *Revista Argentina del Régimen de Administración Pública*, 2000, 73.

³⁶ Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo II, 2ª edición, Fundación Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1998, X-1.

³⁷ Denise Bloch, “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”. *Revista Argentina del Régimen de Administración Pública* Nº 75, 2000, 73.

*democrático, podremos comprender lo que significa un gobierno del pueblo y para el pueblo...”*³⁸

Sin perjuicio de ello, el concepto sobre el que se investigará está más íntimamente ligado con lo que el Dr. Cayetano Licciardo, denominara la “responsabilidad personal” y la “responsabilidad colectiva”, definida por Su Santidad Juan XXIII, al decir que “cuando falta la actividad de la iniciativa popular, surge la tiranía política”, agregando que además se produce el estancamiento económico.”³⁹

Cuando estos conceptos están presentes, “El bien particular se ordena al bien común como a su fin, porque el ser de la parte es por el ser del todo y por eso el bien del pueblo es más excelente que el bien de un solo hombre.”⁴⁰

“Tenemos, pues, el deber de tomar todas las iniciativas, de suscitar todas las estructuras necesarias para que el juicio económico con el bien común como fin, no se convierta en el asunto exclusivo del Estado, por no ser tomado a su cargo por los particulares.”⁴¹

Breve historia del control social

Desde la concepción del término se ha dicho que el control social es un derecho del ciudadano.

Surge a partir de las transformaciones ocurridas en Europa en los años 1920 y 1930, caracterizadas principalmente por el cambio de la agricultura a la industria; lo que originó cierta desaprobación del Estado del Derecho, que era un estado estático, no adecuado a los vaivenes económicos y sociales en aquella época. El nuevo orden hizo que se buscara adecuar el funcionamiento a las normas cada vez más cambiantes, a las alteraciones económicas y a las necesidades sociales que surgían constantemente.

A partir de allí, el estado tradicional se buscó adaptar a las condiciones económicas y sociales de la civilización pos industrial, visando la supervivencia del propio Estado a los tiempos modernos.

Con este nuevo enfoque, los valores intrínsecos del estado democrático, como la libertad, propiedad individual, garantías jurídicas e igualdad, son sometidos al patrimonio colectivo. El Estado legislador se torna gestor; el estado estático se vuelve un estado de las prestaciones de servicios.

³⁸ Gustavo E. WIerna, “El Control Público”. Guía de Estudios de Contabilidad Pública N° 1, 3ª Edición. Libro editado por la Universidad de Salta, 1993, 19.

³⁹ Papa Juan XXIII, “Mater et Magister”, 57/58. Citado en “Cayetano Licciardo, Pensador preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República”. Edic. Macchi, Buenos Aires, 2000. 91 y ss.

⁴⁰ “Suma contra los gentiles” Cáp. XVII. Citado en “Cayetano Licciardo, pensador preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República”. Edic. Macchi, Buenos Aires, 2000, 93.

⁴¹ Carlo Dognini, “Juicio Económico”. Citado en Licciardo, Cayetano A.: “Pensador preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República”. Edic. Macchi, Buenos Aires, 2000, 93.

En el siglo XX, la provisión de los servicios sociales, cubriendo las más variadas formas, se tornó un derecho asegurado por el Estado a sectores bastante amplios de la población.

Con el aumento de la esfera pública, se reveló la necesidad de encontrar formas de monitoreo directo sobre las actividades del Estado y la lucha popular adquirió un nuevo componente: la necesidad de participar en la definición de los destinos de la sociedad.

El control social, por tanto, es ejercido para el seguimiento de las acciones estatales. Su objetivo principal es perfeccionar la relación entre el Estado y la sociedad civil, desarrollando una relación de corresponsabilidad en la administración de la cosa pública.

Se caracteriza por la participación popular en el Estado, sus órganos, agencias o servicios públicos, responsables de las políticas públicas. Se torna así en un instrumento necesario e indispensable para que tenga eficacia el respeto de los derechos emanados de la ley.

Se hace en el ejercicio de la voluntad autónoma de la colectividad, compartiendo el poder de decidir las cuestiones públicas y tiene eficacia condicionada a que la sociedad esté convencida de su importancia, para que realmente acompañe y verifique las acciones de la gestión pública; especialmente en lo que se refiere al planeamiento y ejecución de las políticas públicas y a la evaluación de sus objetivos, procesos y resultados.⁴²

Esta cuestión es, tal vez, lo que más hace falta en la gestión pública argentina.

La sociedad civil

La sociedad civil desarrolla una actividad participativa en los asuntos públicos sirviendo, a través de sus organizaciones, como medio catalizador de inquietudes, propuestas, consensos y disensos de la comunidad en las cuestiones que afectan a la vida social. Con la participación se produce la intervención de la ciudadanía en la cosa pública.

La acción participativa de la sociedad civil posibilita la comunicación de la ciudadanía con el Estado y sirve de vínculo de intermediación entre ambos. Se trata de un deber y al mismo tiempo de un derecho del ciudadano.

Con acción ciudadana:

- se pueden encarar con mayor eficacia los problemas sociales cuando estos son expuestos por la misma población a la que afectarán;
- el ejercicio del poder se desconcentra, al posibilitar la acción de diversos núcleos comunitarios en los asuntos públicos;

⁴² Ana Bando y Germán Juez, “Control Social”. Trabajo práctico preparado para la Cátedra de Finanzas Públicas de la FACEA, dependiente de la UAP, 2003, 11.

- la participación ciudadana permite que la comunidad pueda vigilar la transparencia en la gestión gubernamental;
- con la participación ciudadana es posible obtener resultados pragmáticos serios, reales y que hayan sido apoyados por la misma población interesada;
- se transforma así el sistema de la democracia meramente representativa en un régimen democrático más integral y pleno: el régimen de la democracia participativa.⁴³

Institucionalización de la participación ciudadana

El acto típico de participación del Pueblo en la vida política es el voto en las elecciones. Sobre éste no profundizaremos y solo diremos que, para muchos habitantes de nuestro país, parece ser el único medio de tomar contacto con “su poder ciudadano”.

En adelante, veremos en la legislación argentina y comparada, las formas institucionalizadas de participación ciudadana, que han tenido una aplicación en algunos casos exitosas y, en otros meramente formal.

A: Derecho de petición

Es el derecho que tienen todas las personas para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, para que ellas actúen, informen o entreguen copias de documentos públicos. En el caso del ejercicio del control es un derecho muy importante para obtener información que interesa a la comunidad.⁴⁴

La Constitución Argentina ha previsto esta garantía en el art. 14, cuando establece que “Todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de peticionar ante las autoridades.”

B: Referéndum y Plebiscito

Son los procedimientos mediante el cual, por el sufragio directo de los ciudadanos, éstos manifiestan opinión respecto de una determinada propuesta del gobierno⁴⁵ (recuérdese en Argentina, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, el plebiscito para aprobar el pacto por los límites territoriales con Chile).

A través de estos mecanismos se posibilita la intervención de la ciudadanía en el proceso de formación de disposiciones legales. Se trata, en concreto de un procedimiento típico de democracia semidirecta.

⁴³ Adolfo Cahian, “Las ONGs”. Edic. La Rocca. Buenos Aires, 2004, 133 y ss.

⁴⁴ Adolfo Cahian, “Las ONGs”. Edic. La Rocca. Buenos Aires, 2004, 133 y ss.

⁴⁵ Adolfo Cahian, “Las ONGs”. Edic. La Rocca. Buenos Aires, 2004, 144.

C: Revocatoria de Mandato

Consiste en una forma participativa cuyo objeto es lograr, mediante comicios específicos, la revocación del mandato y destitución de quien inviste un cargo público, antes del vencimiento del término para el que fuera originariamente designado.

Esta herramienta permite al Pueblo:

- fiscalizar el poder político para evitar el abuso en que pueden incurrir sus representantes;
- promover que el proceso democrático no se limite a la emisión del voto, en las elecciones;
- lograr una participación efectiva, involucrando al ciudadano en la toma de decisiones, y
- la destitución de los gobernantes que incumplen sus promesas o funciones, apelando a una solución legal.⁴⁶

Esta figura está prevista en muchos países desarrollados, como en algunos cantones de Suiza; en Estados Unidos, entre otros; y en algunos países latinoamericanos como Venezuela. También estuvo vigente con la Constitución de Weimar, en Alemania; y en la Constitución de 1936, en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En Argentina, mientras tanto, se halla delineada por ley en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Carta Orgánica de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (Río Negro), habiendo sido reglamentada por Ordenanza. Esto último también sucede en la ciudad de Ushuaia (Tierra del Fuego).

D: Audiencia pública

La Ley de Audiencia Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la define como la instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto de ella.

Este es un proceso estrictamente reglado que a nivel nacional debe ser utilizado en la designación de jueces y conjueces de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Poder Judicial de la Nación y del ministerio público.

E: Iniciativa popular legislativa

Consiste en el derecho de los ciudadanos de presentar proyectos de leyes ante órganos

⁴⁶ Adolfo Cahian, "Las ONGs". Edic. La Rocca. Buenos Aires, 2004, 144.

legislativos o deliberantes con cumplimiento de las normas legales y reglamentarias establecidas.

En Argentina, el Art. 39 de la Constitución Nacional tiene prevista esta facultad para los ciudadanos del país. Esto fue reglamentado por la Ley 24747 (1996), estableciendo que para que una iniciativa de este tipo fuera admitida basta con que lleve la firma del 3% del padrón electoral.

F: Presupuesto participativo

Tipo de participación ciudadana mediante la cual los ciudadanos pueden ejercer un contralor respecto de las formas en que se utilizan los recursos públicos. En el proceso, los participantes pueden proponer prioridades, programas y destino de las inversiones proyectadas por las autoridades gubernamentales.

La ciudadanía interviene, así, en la conformación del presupuesto, no en el aspecto meramente técnico, sino en su significación política y si bien las opiniones no son vinculantes, se puede llegar a neutralizar eventuales excesos o deformaciones en los actos de gobierno respecto de la disposición del erario público y se puede lograr una prevalescencia en las reales necesidades o aspiraciones de la comunidad.

Dentro de la legislación argentina, la Carta Magna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene prevista la figura, debiendo la ley fijar los procedimientos al efecto.

G: Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un organismo cuya misión consiste, esencialmente, en la defensa y resguardo de los derechos y garantías que emanan de las leyes, así como la protección de los derechos humanos en general y el contralor de las funciones administrativas públicas.

Esta figura fue incorporada en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 y, si bien a la postre resulta un funcionario del Estado, tiene como principal característica estar creado para enfrentar al aparato oficial en representación de los ciudadanos que se acerquen con sus reclamos.

Necesidad de participación ciudadana: una cuestión de supervivencia

Es evidente que la sociedad argentina padece un mal cultural: individualismo, negligencia y hasta corrupción, son sus síntomas más notorios. Para conocer los daños que provoca, alcanza solamente con leer los medios periodísticos.

También surge meridianamente claro que el sistema de gobierno organizado en nuestra Constitución fue sumamente brillante y útil para el momento en que se sancionó la ley de leyes pero que hoy en día con esta estructura no basta.

Siempre dentro de la democracia, que es el único marco donde es posible el desarrollo integral del ser humano, deben encontrarse caminos para zanjarse los obstáculos históricos y encontrar aunque más no sea un paliativo al “mal argentino”.

Sin deseos de ingresar en discusiones filosóficas, debe aceptarse que la mayoría de los hombres que acceden a cargos públicos en Argentina requieren los ojos cautelosos tras sus acciones para ser buenos administradores.

Desde ese punto de vista, cabe realizar una crítica también a los sistemas de control implementados formalmente, pues si bien están estructurados pensando en una correcta gestión, los hechos de la realidad emiten un fallo que indican que, al menos en algunos sentidos, su accionar es incorrecto o inoportuno.

Por todo esto, se impone la figura del control ciudadano: no solo como estructura formal (de la que veremos algunos ejemplos en el próximo acápite) sino como acto de vida, incorporado a la rutina de las personas y de las instituciones públicas que, justamente, por esta característica están obligadas a abrir sus puertas a la ciudadanía.

Desde luego que esto debe guardar cierto orden y formas, pero que no sean estos requisitos los que vuelven a bajar las persianas de la transparencia y la *responsabilidad*.

VI.1.4. Los medios de comunicación masiva

La ausencia de información pública y de políticas de transparencia, la falla en los sistemas de control, la existencia de “cajas negras” y el Estado como espacio de negocios privados de “servidores públicos” fomentan y justifican la desconfianza ciudadana respecto de las cualidades administrativas del Estado.

A modo de ejemplo se pueden citar los affaires de Banco Nación y Skanka, para no agregar más. “La mitad de la plata se queda en el camino o se desvía. Y también debe haber sobrefacturaciones.”⁴⁷

En este sentido, la información cumplirá un doble rol: como coadyuvante de la transparencia y de una gestión más eficiente y comprometida.

⁴⁷ Jorge Grinpelc, “El presupuesto como herramienta efectiva”. Revista *Líderes del Tercer Milenio* N° 14. Ed. Clarín, Buenos Aires, 2000, 101.

Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar en la organización (funciones, responsabilidades), es imprescindible que cuenten con la información periódica y oportuna que deben manejar para orientar sus acciones en consonancia con los demás, hacia el mejor logro de los objetivos. La información relevante debe ser captada, procesada y transmitida de tal modo que llegue oportunamente a todos los sectores permitiendo asumir las responsabilidades individuales.

La información operacional, financiera y de cumplimiento conforma un sistema para posibilitar la dirección, ejecución y control de las operaciones. Está conformada no sólo por datos generados internamente sino por aquellos provenientes de actividades y condiciones externas.

Los sistemas de información permiten identificar, recoger, procesar y divulgar datos relativos a los hechos o actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través de rutinas previstas a tal efecto. Ya que el sistema de información influye sobre la capacidad de la dirección para tomar decisiones de gestión y control, la calidad de aquél resulta de gran trascendencia y se refiere entre otros a los aspectos de contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.

La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de los individuos dentro del sistema de control interno. Asimismo el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuáles son los comportamientos esperados, de que manera deben comunicar la información relevante que generen. Los informes deben transferirse adecuadamente a través de una comunicación eficaz. Esto es, en el más amplio sentido, incluyendo una circulación multidireccional de la información: ascendente, descendente y transversal. La existencia de líneas abiertas de comunicación y una clara voluntad de escuchar por parte de los directivos resultan vitales.

Además de una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de toda la información necesaria, y en ambos casos importa contar con medios eficaces, dentro de los cuales tan importantes como los manuales de políticas, memorias, difusión institucional, canales formales e informales, resulta la actitud que asume la dirección en el trato con sus subordinados. Una entidad con una historia basada en la integridad y una sólida cultura de control no tendrá dificultades de comunicación. Una acción vale más que mil palabras.

VII. EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA

Gran parte de los hombres dedicados a la política intentan modificar conductas colectivas sin la advertencia de que en una democracia, debe la acción política adaptarse al pueblo y por definición en esta forma de gobierno, hacer que predomine la voluntad del soberano en toda acción y decisión.

En la relación con sus representados, también se equivocan cuando piensan que quienes actúan en política deben ser responsables de todo; que tienen obligación de saber de todo y que además les corresponde dar respuesta a todo.

Por el contrario, si lo que se quiere es expresar la verdad, parece necesario hablar con modestia, reconociendo los límites de cualquier acción individual, y por ésta razón convocar a la acción conjunta.

Para la toma de decisiones deberían invariablemente y en primer término, escuchar a los gobernados para después definir los problemas y encarar soluciones.

Después sí convocar a los técnicos para que apliquen su técnica a las soluciones acordadas pero nunca imaginar los problemas e intentar solucionarlos según las ideas de los técnicos.

No se puede recurrir solo a la tecnocracia, porque están a la vista los enredos en que caen los demasiado competentes; aún los de buena fe.

Hasta hoy no aparece respuesta válida cuando solo desde la visión economicista y considerando ésta única dimensión del problema, se omite el análisis del escenario general y se enuncian propuestas que pueden ser apropiadas para los centros desarrollados que las han elaborado considerando su propio marco social y político, pero no resultan como mero implante a nuestra realidad.

De las condiciones que políticamente imperen, deben surgir los cambios y propuestas que propicien el desarrollo social.

De esas condiciones de cambio se ocupa la política en tanto su objetivo es la transformación para el progreso de la comunidad y en ello la adecuación del estado como estructura que da la forma de organización que la sociedad necesita para el bien común.

Cuando los ciudadanos descreen del sistema representativo y advierten que se necesita una mejor relación entre la sociedad y sus representantes, es indispensable el análisis y adecuación.

En el mundo complejo que nos toca vivir, la política activa y práctica no puede manejarse sin la colaboración de los ciudadanos que deben participar en el esfuerzo colectivo no solo como pasivos contribuyentes, sino como diseñadores y ejecutores de políticas concertadas.

No deben los hombres políticos confundir el estar sobreocupados en la acción política con estar trabajando efectivamente en política. Pasan muchas horas en la disputa fascinante del poder y la reconstrucción del país pero como resultado, solo se advierte y sufre, como una constante, la caída en la calidad de vida colectiva.

Pocos hombres públicos analizan con rigor pragmático el escenario en el que agotan sus esfuerzos. Por el contrario, dedican sus mayores energías a analizar el juego de los factores de poder.

Como aturdidos en ese juego, parecen no ver ni escuchar la realidad y en consecuencia, en el mejor de los casos, deciden en función de principios tecnocráticamente válidos para otras realidades o vigentes solo en teorías académicas.

Siguiendo estos pasos, como resultado casi invariable obtienen el rechazo de la sociedad que intentan guiar. Se niegan a ver que en la sociedad civil o el menos, en la comunidad mayoritariamente considerada, está en discusión el SISTEMA DE DECISIONES PÚBLICAS.

¿Por que?,

- Porque en la consideración mayoritaria, el sistema actual resulta ineficaz porque parece ciego y sordo a las necesidades sociales;
- Porque es incapaz de prever y preparar (cambia las propuestas o acciones en forma permanente) y generalmente actúa sobre los hechos consumados;
- Porque carece de aptitud para decidir dando respuesta satisfactoria a las necesidades sociales y generalmente se expresa como decisión no querida mayoritariamente;
- Porque resulta incapaz para poner en vigencia real y efectiva políticas beneficiosas para el común y en consecuencia, las que se proponen, se corrigen en forma permanente.

El accionar político es un continuo hacer y deshacer y como la zanahoria para el burro, el progreso siempre aparece adelante pero distante.

Cualquier proyecto o reforma efectivamente realizada en el Estado o en las políticas de turno, si no tiene en cuenta las consideraciones anteriores, solo sirve para aparentar un cambio pero nunca para poner en acción una reforma beneficiosa para la comunidad. Terminan así las propuestas o concreciones, generando esperanzas de corto plazo que se desvanecen prontamente.

Si queremos ser útiles y servir a la sociedad ayudando a su humanización y democratización, debemos proclamar y reconocer que la más alta lucha cívica está dada en alcanzar la mejor organización social para garantizar el bien común.

Si acordamos que la necesidad social primaria es mejorar el nivel de vida colectivo; la historia argentina de los últimos cincuenta años, salvo momentáneas lagunas, es solo un muestrario de fracasos y oportunidades perdidas.

El sistema político-administrativo parece resistir a los requerimientos sociales y si no los resiste, al menos evidencia que no es apropiado ya que no acierta en darle atención y satisfacerlos en forma adecuada.

Lo señalado muestra en suma la falta de un proyecto y estrategia común. Cuando esto falta, predomina la sensación de que no se sabe hacia donde se desea ir o en otras palabras, hacia donde se lleva el país.

Cuando los hechos muestran una estrategia que no coincide con los intereses del común, la sociedad reconoce el destino no querido al que se la intenta llevar.

Esto parece ser lo que resulta cuando se expresa con su voto eligiendo a los conductores, no por su popularidad, sino por rechazo de quienes no han acertado con progresos sociales efectivos y perceptibles.

Los verdaderos estadistas y conductores no son los que complacen a sus amigos, electores o mecenas, sino los que llevan a la sociedad por la senda de una mejor calidad de vida. Esto, si lo hace, conforma a la comunidad y asegura el respaldo electoral.

El pensamiento estratégico posible puede ser el que resulte de conocer qué es lo que espera el electorado en su conjunto y dentro de éste, el denominado electorado flotante.

Aunque es indispensable escuchar a la comunidad nacional, parece que la gran mayoría de los electores es más realista de lo que se puede pensar ya que *no esperan en lo inmediato el fin de la crisis y de la desocupación, sino el trabajo y esfuerzo común para salir adelante y sobre todo, empezar a mejorar.*

Esperan una sociedad más abierta con pasos concretos hacia una sociedad más justa, en resumen esperan un digno porvenir.

Estamos obligados a mirar de frente esta realidad y a buscar un sistema de decisiones que brinde a la democracia la capacidad para mejorar el nivel de vida de la comunidad, garantizando empecinadamente esto, aún cuando solo se alcance en paulatina pero constante realización.

Por el contrario, si la voluntad común no se materializa en decisiones públicas se vacía de contenido al sistema democrático dejando en evidente riesgo solo sus formas y ritos electorales.⁴⁸

⁴⁸ Jorge A. CUESTA, “Las Políticas Públicas del Siglo XXI”, www.portalbioceanico.com, Entre Ríos, 15/06/2000.

VIII. CUESTIÓN PREVIA: CAMBIO CULTURAL

Debe generarse una revolución cultural que permita la inserción social de las clases hoy alejadas. Pero para que alguien pueda estudiar y, sobre todo, aprehender, debe estar bien alimentado y sus problemas esenciales mínimamente resueltos.

A nivel nacional, una normativa a dictar debería estar fundamentada en la transformación de los planes sociales en verdaderos sistemas de motivación del trabajo de los padres de familia, con incentivos directamente relacionados con el aporte que esa labor genera para la sociedad y con el cumplimiento de obligaciones escolares por parte de los hijos; más la asistencia a programas de formación ciudadana y, adicionalmente, controles sanitarios para todos los miembros de la familia.

Estos requisitos deben estar establecidos estricta y objetivamente y ser controlados por personal idóneo y comprometido con el plan.

Desde luego que esto lleva a otra exigencia, si se quiere previa, pero que de alguna manera debe plantearse como una condición *ceteris paribus*: la decisión política inquebrantable de llevar adelante un verdadero golpe de timón.

Esa firme convicción se trasladará hacia los funcionarios de menor rango y de allí a los empleados que llevarán a cabo las tareas definidas más arriba.

Dentro de esos empleados, de menor jerarquía pero de singular importancia incluimos a los docentes y trabajadores de la salud, principalmente, pero a todos los dependientes del Estado, en general.

Lógicamente que es un supuesto elaborado con altísima ambición y que puede ser tildado de idílico. Pero, con poco observar las estadísticas de disgregación social y demás que hemos venido volcando en este trabajo, se podrá concluir que en pocos años, si no se toma la decisión política por convicción, la misma deberá tomarse por obligación, bajo pena de encontrarnos en un país en llamas.

Siguiendo entonces con nuestro optimismo, diremos que la política se instrumentará por convicción y que de allí se derramará hacia los rangos intermedios para llegar a las bases.

En este contexto, es muy probable que el mentado cambio cultural también tenga ecos en la faz privada, que el argentino común, al percibir la rotación del eje, siga el ejemplo.

No obstante, suponiendo que esto no sucediera, se propone la generación de programas que tiendan a concientizar a las clases hoy alejadas de aquella doctrina. Por ósmosis, éstas deberían multiplicarse hacia las demás, hacia aquellos que, tal vez se presentan con mejores condiciones económicas pero igualmente necesitadas de regeneración cultural.

Desde luego que tales políticas estatales requerirán mayores recursos para los cuales deberá promoverse una política financiera que, a la vez, lleve a una redistribución de la renta más justa.

IX. UN CONCEPTO FINAL: EL BIEN COMÚN

“El desarrollo no debe ser entendido de manera exclusivamente económica sino bajo una dimensión humana integral.”⁴⁹

No podemos seguir pensando al hombre y pensándonos a nosotros mismos como individuos aislados en medio de una “isla de gente”. Tampoco, podemos resignarnos a esperar que las soluciones lleguen “de arriba”.

Continúa diciendo la Encíclica: “La sociabilidad del hombre no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando con la familia y siguiendo por los grupos económicos, sociales, políticos y culturales.”

Es por esto que una verdadera y útil reforma del Estado debe apuntar tanto a la transformación de la estructura administrativa y económica como a la transformación social. De ésta forma la reformulación administrativa abarcará todos los sectores de la Administración Pública: tanto Estatal como no Estatal y sus tres niveles, Nación, Provincias y Municipios.-

Para estar a la altura de este desafío, las fuerzas políticas y sociales más lúcidas y responsables de la región debieron y deben movilizarse.

Esto parece más una expresión de deseos que un objetivo factible. Sin embargo, la aspiración de los pueblos de vivir en democracia expresando programas de gobierno que respondan a sus intereses de fondo (recuérdese en Argentina, “el cacerolazo”, los primeros y genuinos “piquetes” y las “asambleas ciudadanas”), ha empezado a materializarse en algunos países y se han generado manifestaciones muy cercanas a lo que aquí se ha propuesto, aunque luego en la práctica, se hayan desnaturalizado.

Es que “el gobierno de un país no puede ejercerse eficientemente con el solo auxilio de los organismos estatales y no puede tampoco realizarse mediante su propia organización político - administrativa. Requiere que participen en sus tareas de conducción las organizaciones del Pueblo.”⁵⁰

⁴⁹ Encíclica “Populorum Progressio”: 43 – 44: L.C., 278 y ss.

⁵⁰ Juan D. Perón, “Quinta disertación sobre el 2do. Plan Quinquenal”. Buenos Aires, 13-11-1953.

X. CONCLUSIÓN

Nuestro país está conformado por territorio y ciudadanía, amalgamados por la ley pero también por un vasto conjunto de elementos amalgamantes, de los cuales el más importante es el Pueblo. Esa ciudadanía ha formalizado un contrato, ha definido las pautas de convivencia, ha establecido como sistema de gobierno la democracia, ha acordado una serie de derechos y obligaciones que se encuentran plasmados en la Carta Magna, la que, por cierto, contiene una serie de postulados éticos a los que como sociedad adherimos.

La cultura ética de nuestras instituciones incluye parte de las premisas, creencias, valores y actitudes sostenidas por las personas que conforman los estamentos intermedios que le dan su dinámica. Esas actitudes y valores operan en una variedad de niveles y son usados por los individuos o grupos para tomar decisiones, para justificar las mismas y para evaluar los resultados.

Si no revalorizamos el concepto de ética, no tan solo pública sino ciudadana, el camino para el desarrollo verdadero del país está lejano. Una vez incorporado ese valor, el paso siguiente es el de la participación activa de la ciudadanía, no solamente en el voto u otras especies formales sino en el ejercicio activo de los derechos y prerrogativas, los que incluyen la gestión y el control.

Como dice el Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.”⁵¹

De esa lucha nadie pueda abstenerse. Lo que está en juego es el bienestar de nuestras generaciones futuras.

⁵¹ Organización de Estados Americanos, “Convención Interamericana contra la corrupción”, Caracas, 1996.