

El control de la administración estatal

El tema del control del aparato a través del cual actúa el Estado, también llamado administración estatal, adquiere gran relevancia debido a la evolución del concepto del control, que ya no se restringe a la simple detección de errores y corrección de desviaciones del pasado, sino que aparece como un valioso auxiliar de la toma de decisiones capaz de reorientar acciones y metas hacia lo que es mejor para las organizaciones y sus integrantes. En tal sentido, verificar la exactitud con que se cumplen las decisiones de gobierno, evitar desviaciones, redefinir metas a alcanzar y cursos de acción a transitar, hacen del control una función importante que es necesario estudiar, comprender, explicitar. El trabajo indaga en los sistemas y modalidades del control público en la Nación, precisando las características de la administración estatal y de los órganos encargados de su control.

Por: María Inés Alicia Fernández
(FCPyS- UNCuyo) ¹

Control over State Administration

Abstract

The issue of control of the device through which the state acts, also called state administration, is more relevant due to the evolution of the concept of control, which is no longer restricted to simple error detection and correction of deviations of the past but which appears as a valuable aid decision making can redirect actions and goals to what is best for organizations and their members. In this sense, verify the accuracy compliance with government decisions, avoid deviations, has reached redefine goals and courses of action has to travel, make an important control that is necessary to study, understand, explain. The paper focuses on the systems and procedures of public control in the nation, stating the characteristics of the state administration and control bodies.

¹ aliciafernandez@gmail.com

Introducción

Frente a un nuevo paradigma sobre gestión pública que propicia la reconstrucción de la capacidad estatal mediante la mejora del desempeño de sus organizaciones, el tema del control del aparato a través del cual actúa el Estado, también llamado administración estatal, adquiere gran relevancia debido a la evolución del concepto del control, que ya no se restringe a la simple detección de errores y corrección de desviaciones del pasado, sino que aparece como un valioso auxiliar de la toma de decisiones capaz de reorientar acciones y metas hacia lo que es mejor para las organizaciones y sus integrantes.

La necesidad del control se hace cada vez más evidente en una administración estatal a la que han llegado las ideas de eficiencia, rendimiento, productividad y donde todos los días se pone en juego la gobernabilidad democrática. En tal sentido, verificar la exactitud con que se cumplen las decisiones de gobierno, evitar desviaciones, redefinir metas a alcanzar y cursos de acción a transitar, hacen del control una función importante que es necesario estudiar, comprender, explicitar.

Si bien el control es uno, aparece organizado como un sistema compuesto de órganos, cada uno con atribuciones, competencias y facultades propias, pero que con su actuación coordinada confluyen en producir el control de la administración estatal. Indagar acerca de cada uno de ellos procurando definir sus características, modalidades, ámbito o espacio de control es el propósito que guía nuestro trabajo.

1.- Algunas precisiones sobre el control

Existen variadas definiciones acerca del término *control*. Así, la Real Academia Española utiliza acepciones tales como «comprobación, inspección, fiscalización, intervención»; «dominio, mando, preponderancia» y también «oficina, despacho o dependencia donde se controla». Para la ciencia de la Administración el *control* es parte del proceso administrativo y, junto a la *planificación, organización y dirección*, constituye una de sus fases, etapas o pasos. En este sentido el control es definido como «el proceso de supervisar las actividades para asegurarse que se desarrollan de acuerdo a lo planeado» o «el proceso de verificar que lo ejecutado se ajuste a lo planeado». El control

es de vital importancia ya que permite corregir desviaciones y ejecutar lo planeado en forma exitosa, además de proporcionar información que sirve de base a la toma de decisiones.

Para Hintze controlar significa verificar los hechos, de manera que sea posible compararlos con algún patrón técnico de referencia. El control, en consecuencia, consiste en información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón (2001).

Con relación al control de la administración, para Uvalle Berrones

El control puede definirse como un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como fin contribuir a la regulación efectiva de los asuntos, problemas, trámites y demandas que se relacionan con las actividades y responsabilidades de la administración pública. En este sentido las reglas, los procedimientos y las operaciones significan un orden regulatorio lógico, institucional y pragmático que se orienta a cumplir las tareas gubernamentales y administrativas que son la base del comportamiento efectivo del Estado. El orden regulatorio es normativo, prescriptivo y positivo y en él, el control es un modo de conseguir resultados (2004: 55).

Para Pernasetti el control público para ser eficaz debe responder a los principios de: independencia respecto de los controlados; imparcialidad mediante la sujeción a normas y evidencias, neutralidad política, publicidad, amparo de los administrados frente a la administración, principios de probidad administrativa estimulando el buen manejo del patrimonio público, además de no entorpecer a la administración (2010).

Al respecto, la INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) ha aprobado un código de Ética para los auditores del sector público, que incluye los valores y principios que deben guiar su acción, a saber: seguridad, confianza y credibilidad, integridad, independencia, objetividad e imparcialidad, neutralidad política, secreto profesional, competencia profesional y desarrollo profesional (Groisman, E. y Lerner, E., 1999: 38-39).

2.- La administración estatal

2.1. *El doble aspecto de la administración estatal*

Diversos autores coinciden en que la *administración* ofrece un doble aspecto, ya que por un lado aparece como un conjunto de actividades concretas encaminadas a satisfacer las necesidades de la comunidad y por otro implica una estructura orgánica, un conjunto de entes, una macroorganización a quien corresponde la función de administrar.

Así, para Bobbio

El término *administración pública* permite designar el conjunto de actividades mediante las que se concretan fines de interés público o común y el complejo de estructuras que, aún encontrándose en posición subordinada respecto de las estructuras políticas y de gobierno, representan una realidad organizativa diferente de éstas (Bobbio N. y Matteucchi N., 1981: 13).

Mientras que Oszlak concibe la administración o burocracia estatal como

un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter público –derivado de los objetivos formales de interés general que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan en sus actos– permite distinguirlas como un sistema diferenciado (1985: 261).

En opinión de Mayntz

... la administración pública de un país representa un macrosistema organizativo, cuyos elementos –cada uno de los distintos organismos administrativos– son también organizaciones. Entendiendo por organización un tipo determinado de formaciones sociales que están claramente diferenciadas de su entorno social (un círculo definido de miembros), poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas y al cumplimiento de tareas predefinidas (1985: 20).

Para Uvalle Berrones

la administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos... La misión de la administración pública es relevante para la vida colectiva porque es la vida misma de la sociedad (2004: 49).

Ahora bien, no es lo mismo hablar de administración pública que de administración estatal, no son sinónimos, ya que la primera es más amplia, es el género, y la segunda una de sus especies. Mientras la administración estatal es siempre pública, puesto que el Estado no puede perseguir otros fines que los del interés general, la definición de administración pública comprende no solo a la administración estatal sino también a las organizaciones de la sociedad civil que persiguen fines de interés general, en otras palabras privados o particulares con finalidades de orden público.

En la administración estatal deben reconocerse dos modalidades organizativas: la centralización o administración directa del Estado y la descentralización o administración indirecta, en tanto que la desconcentración aparece como una forma de organizar el trabajo que puede estar incluida tanto en entes de la administración centralizada (ministerios) como en entes descentralizados².

La centralización administrativa supone un conjunto de órganos que guardan entre sí una relación piramidal y jerárquica, convergiendo hacia un centro único donde se reúne toda la autoridad y con quien se enlazan los demás órganos del sistema, generalmente el jefe de Estado. Estos órganos

2 Así, los entes desconcentrados en el Ministerio de Educación son el Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica; Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; Ministerio de Salud, el Instituto Nacional del Cáncer; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Servicio Penitenciario Federal; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el Organismo Nacional de Administración de Bienes; Ministerio de Industria la Comisión Nacional de Comercio Exterior; Presidencia de la Nación, la Procuración del Tesoro; Ministerio de Seguridad, la Gendarmería, Policía Federal, Prefectura y Policía Aeroportuaria; Dirección Nacional de Vialidad (descentralizado), el Órgano de Control de Concesiones Viales.

carecen de personalidad jurídica propia tanto como de patrimonio propio, en consecuencia actúan bajo la personalidad jurídica del mismo Estado y con los recursos generales de la Administración³.

Mientras que la descentralización o administración indirecta se caracteriza por la distribución de las competencias públicas entre múltiples órganos administrativos independientes del poder central, que aparecen con personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, con patrimonio propio y con poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos⁴.

2.2. Modalidades de gestión: Operativa, por Proyecto, por Programa

Para Hintze las modalidades de gestión son las maneras en que, en el interior de las organizaciones, se asignan los recursos en los procesos de trabajo a fin de producir bienes y servicios. Es posible identificar tres modalidades de gestión básicas o puras: la operativa, la modalidad por proyecto y la modalidad por programa. En la primera, la organización del trabajo se orienta en función de los procesos, mientras que en las otras dos modalidades la orientación se produce en función de los resultados (2003).

Cada modalidad presenta características propias:

- La *modalidad operativa* se refiere a los casos en que los recursos se asignan con el fin principal de contar con capacidad de producción (instalaciones, equipos, personal). Las organizaciones cuya modalidad de gestión predominante es operativa presentan como características: a) esquemas rígidos de trabajo, b) mecanismos de control de gestión relativos a los procesos y sus actividades, c) evaluación de gestión basada en la

3 En Nación, la administración centralizada comprende la Jefatura de Gabinete de Ministros, 15 ministerios (Interior y Transporte; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa, Economía y Finanzas; Industria; Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) y cinco secretarías (General; Legal y Técnica; Inteligencia; Cultura; Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico) que dependen directamente de la Presidencia.

4 RENAPER, SIGEN, menos el Occovi todos los entes reguladores, CONEAU, CONICET, Dirección Nacional de Vialidad, son solo algunos de los numerosísimos entes de la administración descentralizada.

utilización de la capacidad instalada, d) estructuras organizativas verticales y jerárquicas definidas según las relaciones técnicas de los procesos y con unidad de mando, e) escalafones o sistemas de personal mediante los que se asignan jerarquías a las personas, con relaciones más o menos rígidas entre las jerarquías de las personas, la naturaleza de las tareas que se les pueden asignar y los salarios, y f) culturas organizacionales que asignan peso importante a las relaciones de autoridad, a la jerarquía y el desarrollo personal, al control y minimización del riesgo, al mantenimiento de las rutinas, a la estabilidad y a la tradición.

- La *modalidad por proyecto* es aquella en que el principal criterio de asignación de recursos es el logro de productos en momentos o plazos preestablecidos. Las principales características de las organizaciones en las que predomina este tipo de gestión son: a) flexibilidad en cuanto a la asignación de los recursos; b) el criterio de evaluación de la gestión es la relación entre los recursos empleados y los productos logrados (eficiencia); c) las relaciones son jerarquizadas, pero la relación se establece entre roles no entre personas, existiendo flexibilidad en cuanto a qué persona desempeña cada rol; d) las políticas de personal y retribución se caracterizan por permitir que las mismas personas desempeñen roles diferentes y las facilidades para contratar y asignar personas a roles; e) la cultura organizacional valora el logro de resultados como criterio para la asignación de los recursos y la toma de decisiones, la flexibilidad en el desempeño de las funciones, el respeto por las jerarquías de las funciones en el interior de los proyectos, el cumplimiento de plazos por sobre el de rutinas, la aceptación del cambio de prioridades en respuesta a circunstancias del entorno, los resultados logrados más que la forma en que se los ha obtenido.

- La *modalidad por programa* es una combinación de las modalidades anteriores, en la que se diferencian las funciones de coordinación entre proyectos y la de gestión en el interior de éstos. La primera se realiza de manera operativa, mientras que la gestión de los proyectos, dentro de cada uno de ellos, se lleva a cabo mediante esta última modalidad.

Las modalidades de rendición de cuentas⁵ son una consecuencia necesaria de las modalidades de gestión y se reducen a dos tipos: la rendición de

5 Rendición de cuentas: proceso mediante el cual quien se haya hecho cargo de algún asunto debe hacerse responsable e informar, ante quien tenga derecho a exigirlo, sobre tres aspectos: 1) los productos logrados, 2) los recursos utilizados para ello y 3) las actividades mediante las cuales se utilizaron los recursos.

cuentas por resultados y la rendición por procesos. En opinión de Hintze, en las organizaciones públicas coexisten distintas modalidades de gestión, sin poder establecerse *a priori* cual es la mejor, ya que ésta es la que –a la larga– resulta más eficiente.

3. El control de la administración

3.1. *Controles clásicos y nuevas modalidades de control*

El concepto del control ha evolucionado y ya no se restringe a la simple detección de errores y corrección de desviaciones del pasado, sino que aparece como un valioso auxiliar de la toma de decisiones capaz de reorientar acciones y metas hacia lo que es mejor para las organizaciones y sus integrantes. Evolución que posibilita que a las formas tradicionales del control de procedimientos y el control parlamentario se le aditen tres formas modernas: el control por resultados, el control por competencia administrada y el control social. Modalidades⁶ que no son excluyentes sino complementarias y en las que es posible identificar distintos controladores, concurrendo todas –de consuno– a la mejora del desempeño de las organizaciones estatales y a la reconstrucción de su capacidad.

Así, pueden distinguirse:

- el *control parlamentario*, que constituye un mecanismo horizontal de responsabilización, donde los controladores son los políticos y cuyo objetivo es la limitación del poder⁷;
- el *control de procedimientos*, que se realiza a través de mecanismos internos y externos a la administración; los controladores son los burócratas y su objetivo consiste en que la burocracia administre de acuerdo a las disposiciones legales existentes⁸;

6 Para trabajar con las modalidades se recurrió al documento del CLAD sobre la Responsabilización o *Accountability*.

7 Entre los principales mecanismos del control parlamentario se destacan: el control de la elaboración y gestión presupuestaria; la rendición de cuentas del Ejecutivo; el funcionamiento de comisiones parlamentarias para evaluar las políticas públicas e investigar la transparencia de los actos gubernamentales; la evaluación de las nominaciones efectuadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos; etcétera.

8 Este tipo de control aparece como un instrumento fundamental para resguardar el Estado de Derecho porque limita la discrecionalidad de gobernantes y burócratas en relación con los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. Además, contribuye a transparentar la gestión, por lo que constituye un mecanismo importante en la lucha contra la corrupción.

- el *control social*, que es un mecanismo vertical de fiscalización, donde los controladores son los ciudadanos no solo durante las elecciones, sino también a lo largo del mandato⁹;

- el *control de resultados*, que se realiza mediante la evaluación *a posteriori* del desempeño de las políticas; su finalidad es ayudar a constituir una administración orientada hacia los ciudadanos. Los controladores son los burócratas entrenados para realizar la evaluación de los resultados, e informados por las demandas de la población y las prioridades definidas por los representantes políticos¹⁰;

- la *competencia administrada*, cuya finalidad es terminar con el monopolio en la prestación de servicios públicos, aumentando el número de proveedores. El principal instrumento controlador es la competencia, seguido por la burocracia reguladora y la sociedad a través de la administración de las organizaciones públicas no estatales, o de la participación de los usuarios en el control de estos órganos en sus consejos directivos¹¹.

9 Los efectos del control social se manifiestan en la democratización del Estado, el mejoramiento de la producción de sus políticas y la modificación de la relación entre la población y los prestadores de servicios. El éxito del control social depende de cuatro condiciones: la articulación con las instituciones de la democracia representativa; el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado; un diseño organizacional del Estado que incentive a los ciudadanos para actuar en el espacio público; además de la difusión de la información acerca de las acciones del Poder Público.

10 Este control persigue un doble objetivo: modificar el comportamiento autorreferenciado del funcionario público, fiscalizándolo mediante metas claras y contractualizadas; conformar una modalidad basada en el desempeño, orientada a mejorar la gestión estatal.

11 El proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales mediante la descentralización de funciones; en la privatización bajo el régimen de concesión de los servicios públicos en la que las empresas compiten entre sí, y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales. En todos los casos es necesario que haya regulación estatal, aunque diferenciada para cada situación. En el primer caso, la regulación significa fortalecer los instrumentos del núcleo central del Estado. En el segundo, se debe crear una agencia reguladora, independiente del Ejecutivo y Legislativo, cuya tarea es fiscalizar los servicios privatizados. En el tercer caso, se controlan los servicios traspasados a entes públicos no estatales, mediante el cumplimiento de contratos de gestión evaluados según la lógica de los resultados.

Estas cinco modalidades son complementarias y su aplicación simultánea permite la fiscalización de los gobiernos en forma ininterrumpida mediante controles burocráticos, políticos, sociales y la evaluación de resultados de las políticas gubernamentales (CLAD 2000: 17-75).

A propósito de la *accountability horizontal*, a la que define como «la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos», O'Donnell distingue entre *agencias de balance y asignadas*.

Especificando que estamos frente a un caso de *accountability horizontal de balance*, cuando la *accountability horizontal* es ejercida por alguno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), a los que las constituciones democráticas contemporáneas intentan aproximadamente balancear. Originalmente, el principal temor radicaba en la excesiva supremacía de la legislatura; sin embargo, con el crecimiento del aparato estatal, resultó que a menudo la amenaza más seria consiste en la transgresión y/o corrupción por parte del Ejecutivo y por burócratas estatales no electos.

En vista de estas amenazas, la AH de balance sufre varias limitaciones: 1) las instituciones de balance (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales; 2) las acciones tendientes a la *accountability horizontal* de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas y suelen crear conflictos entre las instituciones estatales; 3) los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye al agravamiento y a las dificultades para solucionar el conflicto; 4) debido a sus propias funciones específicas, las instituciones de balance son un instrumento de control demasiado tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

La verificación de estas limitaciones condujo a la creación de agencias con *accountability horizontal asignada*, que son las agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar y sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales. Estas

agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino previendo riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción. En principio, las agencias asignadas tienen varias ventajas respecto de las de balance: 1) pueden ser proactivas y continuas en su actividad, 2) por esta razón pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan, 3) para sus acciones las agencias asignadas pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o políticos, 4) por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales. Para O'Donnell las agencias asignadas no deben ser concebidas como sustitutos para las instituciones de balance, ya que una democracia que funcione adecuadamente encuentra en las asignadas un útil complemento y refuerzo de las de balance (2001: 13-21).

3.2. Órganos y Sistemas del Control Gubernamental

3.2.1. Control Interno y Externo de la Administración

Hasta 1992, cuando se sanciona la Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, los organismos que controlaban la administración estatal eran dos: la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Tribunal de Cuentas de la Nación. La primera se ocupaba de las empresas estatales, efectuando sobre ellas el control de legalidad, el control de auditoría y el control de gestión; mientras que el segundo se ocupaba de la Administración Central, organismos descentralizados y haciendas paraestatales y tenía a su cargo el control legal, el control técnico y el control jurisdiccional.

Como su nombre lo indica, la nueva ley define dos grandes ámbitos: uno, el de la administración financiera y el otro, el de los sistemas de control. En relación con la primera, la ley dice que «la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado». Mientras que respecto de los segundos la Ley sostiene que «los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del Sector Público Nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la

obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión». Disponiendo¹² la creación de la Sindicatura General, encargada del control interno y la Auditoría General de la Nación (dependiente del Congreso), encargada del control externo de la administración estatal. Esta última en virtud de la reforma de la Constitución nacional efectuada en 1994 adquiere jerarquía constitucional.

Sindicatura General de la Nación: es una entidad con personería jurídica y autarquía administrativa y financiera, que depende del Presidente de la Nación. Le corresponde el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado.

El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del PEN. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

El modelo de control que aplica y coordina la Sindicatura es integral e integrado¹³, abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y se funda en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Entre las numerosas funciones de la Sindicatura se encuentran: dictar y aplicar normas de control interno; supervisar su aplicación por parte de las UAI; vigilar el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General; supervisar el funcionamiento del sistema de control

¹² Art. 7 Ley 24156.

¹³ El control es integral porque busca garantizar el logro de objetivos globales: eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y reglamentos. Al hablar del control como proceso se hace referencia a una cadena de acciones extendidas a todas las actividades inherentes a la gestión e integrada a los demás procesos básicos: planificación, ejecución y supervisión. Vale decir que el control no es interno por no ser endógeno, sino que lo es por su carácter de integrado. Es un control inserto en los procesos administrativos (SIGEN enero 2010: 4-5).

interno, facilitando las actividades de la Auditoría General; establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría internas; aprobar los planes anuales de trabajo de las UAI; comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las UAI; atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y entidades en materia de control y auditoría; formular recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia; poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado significativos perjuicios para el patrimonio público; mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios; ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley 23696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

La Sindicatura General debe informar: al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; a la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control; a la opinión pública, en forma periódica.

La SIGEN está a cargo de un funcionario denominado síndico general de la Nación, designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con rango de secretario de la Presidencia. Para ser síndico general de la Nación es necesario poseer título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho y una experiencia en Administración Financiera y Auditoría no inferior a los ocho años.

El síndico general es asistido por tres síndicos generales adjuntos, quienes lo sustituyen en caso de ausencia. Los síndicos adjuntos deben contar con título universitario y similar experiencia a la del síndico general y son designados por el PE a propuesta del síndico general.

Son atribuciones y responsabilidades del síndico general de la Nación: representar legalmente a la Sindicatura; organizar y reglamentar su funcionamiento; designar personal con destino a la planta permanente, así como promover, aceptar renunciaciones, disponer cesantías, exoneraciones y otras

sanciones disciplinarias; efectuar contrataciones de personal para la realización de trabajos específicos; elevar anualmente a la Presidencia de la Nación el plan de acción y presupuesto de gastos, administrar su presupuesto, licitar y contratar suministros y servicios profesionales, adquirir, vender y disponer respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas; informar a la Auditoría General de la Nación de actos o conductas que impliquen irregularidades.

Los síndicos adjuntos participan en la actividad de la Sindicatura sin perjuicio de las responsabilidades de determinadas funciones y cometidos que el síndico general de la Nación les atribuya. Quien, no obstante la delegación, conservará en todos los casos la plena autoridad dentro del organismo y podrá abocarse al conocimiento y decisión de cualquiera de las cuestiones planteadas.

En materia de control interno hay que destacar la Red Federal de Control Público como emprendimiento que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría nacional, provinciales y municipales y del que participan órganos de control de la totalidad de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de algunos municipios; las Unidades de Auditoría Interna de los ministerios de Trabajo, Desarrollo Social, Educación, Salud, Planificación Federal y Agricultura. La red es coordinada y presidida por la Sindicatura General de la Nación y su fin es evaluar el desempeño de los programas sociales y contribuir a optimizar su gestión. Su labor, enmarcada en un plan de acción coordinado, comprende la realización de tareas de auditoría sobre programas que, financiados e implementados desde el Estado nacional, se ejecutan en todo el territorio del país, en forma descentralizada (SIGEN 2011: 2).

La Auditoría General de la Nación está a cargo del control externo de la administración estatal, fue creada por la Ley 24156 y posteriormente incorporada a la Constitución nacional tras la Reforma de 1994, la que expresa en el artículo 85:

El control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general

de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Es materia de su competencia el control externo y posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la Administración Central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización.

Entre las funciones de la Auditoría General se encuentran fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado; realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión y evaluaciones de programas, proyectos y operaciones; auditar, por sí o mediante profesionales independientes a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito; examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la Administración Nacional; controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento; auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina; realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica; auditar y emitir opinión sobre la memoria y los

estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado; fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría; verificar que los órganos de la administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho horas de asumir su cargo una declaración jurada patrimonial, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones; fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se imponga al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley.

Para el desempeño de sus funciones la Auditoría General puede realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia; exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones; promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Además, deberá formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la Entidad. Tales criterios y las normas derivadas deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia; presentar a la comisión mencionada, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación; dar a publicidad todo el material señalado en el inciso anterior con excepción de aquel que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas deba permanecer reservado.

La Auditoría General de la Nación está a cargo de siete miembros designados cada uno como auditor general, los que deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho y probada especialización en administración financiera y control. Duran ocho años en su función y pueden ser reelegidos. De seis auditores, tres corresponden a la Cámara de Senadores y tres a la de Diputados. El

séptimo auditor general es designado por resolución conjunta de los presidentes de las cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente. Los auditores generales pueden ser removidos en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

Son atribuciones y deberes de los auditores generales reunidos en colegio: proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto; proponer modificaciones a la estructura orgánica, a las normas internas, a la distribución de funciones y a las reglas de funcionamiento; licitar, adquirir suministros, contratar servicios profesionales, vender, permutar y disponer respecto de los bienes muebles e inmuebles; designar personal; designar representantes y jefes de auditorías especiales.

El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación está a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, integrada por seis senadores y seis diputados elegidos de igual forma que los miembros de las comisiones permanentes. Anualmente la comisión elige un presidente, un vicepresidente y un secretario.

Respecto de la AGN esta comisión debe: aprobar juntamente con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras su programa de acción anual; analizar su proyecto de presupuesto anual y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación; encomendarle la realización de estudios, investigaciones y dictámenes; requerirle toda la información que estime oportunas sobre sus actividades; analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado; analizar la memoria anual que la AGN debe elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

Analizando los cambios en los sistemas de control gubernamental, el presidente de la AGN sostiene que

el sistema de control previsto originalmente en la Constitución de 1853, basado en el control recíproco de poderes, resultó insuficiente para promover un buen desempeño en la administración estatal. Las nociones de gobernabilidad, buena gestión, administración correcta y equilibrada, eficacia estatal,

adecuado manejo de las finanzas públicas, control efectivo del uso de fondos públicos y tantos otros aspectos, sumados a los requisitos de transparencia en la gestión gubernamental, acceso a la información pública y participación ciudadana, mostraban la necesidad de perfeccionar los sistemas tradicionales de control institucional y político. Esto apareció claramente reflejado en el espíritu de la Reforma de 1994 que incorporó una serie de derechos, garantías e institutos que respondían a estos nuevos paradigmas.

Además las auditorías, tribunales de cuentas y contralorías ejercen otra función básica para completar el proceso de responsabilización en el Estado: al hacer pública la forma en que se están ejecutando los gastos gubernamentales, suministran información valiosa a los electores, quienes podrán utilizarla para definir su voto, vale decir, para poner en marcha el proceso de responsabilización vertical. La difusión de la información es esencial para que este mecanismo cumpla con esa función. En este sentido la *publicación* de los informes de la Auditoría General implica

llevar al conocimiento de la sociedad información concreta referida a la administración pública. Pero no simplemente como dato frío, como podría ser la *publicidad de los actos de gobierno* sino de una manera que estimule el proceso de la *accountability* vertical. En otras palabras, hacer partícipes a los ciudadanos del proceso de control del Estado, un objetivo tal vez ambicioso pero sin dudas progresista en el mejor sentido del término. (Despouy, L. 2012: 9-17)

Otros autores sostienen que la Ley 24156 no solo modificó el sistema de control gubernamental, sino que lo hizo para bien ya que la nueva norma presenta notorias ventajas respecto de las anteriores tales como: la mayor cobertura que adquiere el control de gestión interno gracias al desarrollo de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en cada organismo público; respecto del momento en el que se introduce el control, la ley instituye el control posterior otorgándole mayor libertad al administrador y una mayor celeridad a la gestión; el nuevo esquema de administración financiera incorpora, además de información financiera, la técnica del presupuesto por programas (artículo 95), que implica la inclusión de relaciones insumo-

producto en el ámbito de los procesos productivos de las instituciones del sector público. Sin embargo, el escaso presupuesto asignado, las negociaciones políticas a que da lugar la conformación de la AGN, la escasa experiencia de los legisladores en materia de control de la administración, aparecen – entre otros– como factores que limitan la efectividad del control ejercido por ambos organismos (Rodríguez Larreta, H. y Repetto, F., 2000: 38-42).

Pernasetti afirma que las principales modificaciones en la política de control que aparecen en la Ley 24156 son: separación de las instancias de control interno y externo; enfoque sistémico de la administración financiera y de los sistemas de control; concepto de control integral e integrado; carácter correctivo del control; eliminación de la intervención previa; no inclusión de la atribución jurisdiccional; ampliación del universo sujeto a control; ampliación de actos y operaciones sujetas a control.

Además en materia de:

1) control Legislativo avanza del presupuesto de gastos al de resultados y del secreto a la transparencia; de la Auditoría Financiera a la Auditoría de Rendimiento o de Gestión y, en cuanto al modelo de control va del cumplimiento normativo a resultados y desde el control administrativo/procesal al control de gestión.

2) control en el Ejecutivo va desde la rendición de *gastos* hacia los *resultados*; principios/parámetros orientados a la rendición y auditoría de los programas; políticas y procedimientos más relevantes de contrataciones; utiliza sistemas de información más amigables; equilibrada relación costo-beneficio en la prestación de servicios

3) en la Auditoría va hacia la incorporación de la retroalimentación de la ciudadanía; la detección como forma de prevención no solo de recupero; informes publicados en la web (Pernasetti, H. 2010).

3.2.2. Otros órganos de control

a) El defensor del pueblo

Es una institución de la Nación que actúa con plena independencia y autonomía funcional, cuya misión es la defensa y protección de los derechos,

garantías e intereses tutelados en la Constitución nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Se instituye en el ámbito del Congreso de la Nación y su competencia surge de los artículos 86 y 43 de la Constitución nacional y de la Ley 24284 modificada por Ley 24379.

Art. 86- El defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Art. 43- *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o

bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus será interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

El defensor del pueblo lo auxilian en el ejercicio de su función, dos adjuntos¹⁴ designados por la misma Comisión Bicameral que designó al titular. Para ser designado adjunto se requiere: ser abogado con ocho años en el ejercicio de la profesión y tener acreditada reconocida versación en derecho público.

El defensor del pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos. Los legisladores, tanto provinciales como nacionales, podrán receptar quejas de los interesados de las cuales darán traslado en forma inmediata al defensor del pueblo.

Las quejas se deben presentar en forma escrita y firmadas por el interesado, con indicación de nombre, apellido y domicilio en el plazo máximo de un año calendario, contado a partir del momento en que ocurriere el acto, hecho u omisión motivo de la misma. Todas las actuaciones ante el defensor del pueblo son gratuitas para el interesado, quien no está obligado a actuar con patrocinio letrado.

¹⁴ Actualmente (año 2012) el cargo de defensor del pueblo se encuentra vacante y de los dos adjuntos doctores Stella y Mínguez, es el primero el que figura como Defensor a cargo.

Los organismos de la administración están obligados a prestar colaboración a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. A esos efectos el defensor del pueblo o sus adjuntos están facultados para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estimen útil a los efectos de la fiscalización, dentro del término que se fije. No se puede oponer disposición alguna que establezca el secreto de lo requerido. La negativa solo es justificada cuando ella se fundamenta en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional. Además, realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.

Todo aquel que impida la efectivización de una denuncia ante el defensor del pueblo u obstaculice las investigaciones a su cargo, mediante la negativa al envío de los informes requeridos, o impida el acceso a expedientes o documentación necesarios para el curso de la investigación, incurre en el delito de desobediencia que prevé el artículo 239 del Código Penal. El defensor del pueblo debe dar traslado de los antecedentes respectivos al Ministerio Público Fiscal para el ejercicio de las acciones pertinentes.

El defensor del pueblo dará cuenta anualmente a las cámaras de la labor realizada en un informe que les presentará antes del 31 de mayo de cada año. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, podrá presentar un informe especial.

La estructura orgánico-funcional y administrativa de la Defensoría del Pueblo y la designación de los funcionarios y empleados le corresponde al titular y deben ser aprobados por la Comisión Bicameral.

b) Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas

Por Ley 24.946 se la incorpora al Ministerio Público Fiscal¹⁵ como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación. Está integrada por el

15 El Ministerio Público surge del artículo 120 de la Constitución nacional y la Ley 24.946 modificada posteriormente por la Ley 25.909. El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El Ministerio Público está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa. El Ministerio Público se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia. La relación con el Poder Legislativo se efectúa mediante una Comisión Bicameral cuya composición y funciones determina el Congreso.

fiscal nacional de Investigaciones Administrativas y los fiscales generales; fiscales generales adjuntos y fiscales de Investigaciones Administrativas.

La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas tiene –entre otras– las siguientes facultades: a) promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el procurador general de la Nación. b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos. c) Denunciar ante la Justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. d) Asignar a los fiscales generales, fiscales generales adjuntos y fiscales, las investigaciones que resolviera no efectuar personalmente. e) Someter a la aprobación del procurador general de la Nación el reglamento interno de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Además de las previstas en el artículo 26 de la ley, los magistrados de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas están investidos de las siguientes facultades de investigación: a) disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. Cuando la índole de la peritación lo requiera, estarán facultados a designar peritos *ad hoc*; b) informar al procurador general de la Nación cuando estimen que la permanencia en funciones de un ministro, secretario de Estado o funcionario con jerarquía equivalente o inferior, pueda obstaculizar gravemente la investigación.

c) Oficina Anticorrupción

El 10 de diciembre de 1999, con motivo de asumir como Presidente de la Nación Fernando de la Rúa, se sanciona la Ley de Ministerios N°25233, que en su artículo 13 dispone:

Créase la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24946.

La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

La entidad es conducida por el fiscal de Control Administrativo, quien posee jerarquía des y es designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

3.3. El Control Social

Es de la esencia de este control la orientación al ciudadano, la institucionalización de canales de participación y la difusión amplia de las acciones gubernamentales. Diversas leyes, decretos y programas pueden mencionarse en este ítem, así: la Ley 25152 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en agosto de 1999, que en su artículo 8 dispone que determinada documentación¹⁶ de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional tiene carácter de información pública y es de libre

16 a) estado de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos; b) órdenes de compra, contratos firmados por autoridad competente y rendiciones de fondos anticipados; c) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; d) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, sobre personal permanente, contratado y transitorio; e) listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; f) estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública; g) listado de cuentas a cobrar; h) inventarios de bienes inmuebles e inversiones financieras; i) estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las personas físicas y sociedades; j) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos; toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales.

acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla; el Decreto N°229/2000 que crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, cuyo objeto es la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que con relación al tema asisten a los ciudadanos; el Decreto 1172/03 Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, que implementa diferentes mecanismos que facilitan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración. En su parte resolutive el decreto aprueba cinco reglamentos generales (audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información pública, reuniones abiertas de entes reguladores) estableciendo en el artículo 6 el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina.

4. Reflexiones finales

La década de los 90 significó un momento importante en materia de control gubernamental ya que:

- en 1992 se sancionó la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público que introdujo cambios de significación mediante la creación de nuevos órganos, la separación del control interno del externo, la ampliación del universo de control, el concepto de control integral e integrado y la visión sistémica del control que permite tratar a los distintos órganos como elementos o componentes que operan en forma complementaria.

- en 1994 con la reforma de la Constitución nacional, en el ámbito del Poder Legislativo, se incorporan figuras como el defensor del Pueblo y la Auditoría General de la Nación que refuerzan el control parlamentario o control político de la administración. También se crea el Ministerio Público al que se incorpora la Fiscalía de Investigaciones Administrativa y mecanismos como la Iniciativa y Consulta Popular que estimulan la participación ciudadana y favorecen el control social.

- en setiembre de 1999 con la Ley de Responsabilidad Fiscal se posibilita el acceso a la información pública de los ciudadanos que manifiesten interés en obtener datos acerca de diversas cuestiones públicas.

En la década del 2000, concretamente diciembre de 2003 se sanciona el Decreto 1172/03 Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, que con su cinco anexos generales, uno de ellos dedicado expresamente al acceso a la información pública, implementa diferentes mecanismos que facilitan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración.

Sin embargo y a pesar de estos signos verdaderamente alentadores, actualmente existen problemas que es necesario superar, mejorando el control gubernamental para que éste no solamente permita corregir rumbos, sino tomar las mejores decisiones. Así, es necesario reforzar presupuestariamente los entes de control; dotarlos de mayor autonomía sobre todo los que operan en la órbita del Poder Ejecutivo (SIGEN, Oficina Anticorrupción); mejorar la comunicación entre órganos y con la ciudadanía; incorporar nuevas modalidades de control (competencia administrada, lógica de los resultados) que complementen las modalidades tradicionales; incrementar la participación de la sociedad no sólo en el control, sino también en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Bibliografía

- BOBBIO N. y MATTEUCCHI N. (1981). *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores.
- CROZIER, M. (1996). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». Iº Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil.
- CLAD (1998). «Una Nueva Gestión Pública para América Latina». Caracas, Venezuela.
- CLAD (2000). «La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana». CLAD-BID-Eudeba, Buenos Aires.
- D'ALESSANDRO, M. (2000). «Control estatal y administración: una reseña de su desarrollo». *POSTData* 10. Buenos Aires.
- DESPOUY, L. «El control público en la República Argentina». Jornadas sobre El Control Público en la República Argentina-Buenos Aires 3, 4 y 5 de diciembre de 2002.
- (2012). «El control público en Argentina. Realidades y perspectivas». Informe del Presidente de la Auditoría General de la Nación, AGN.
- FERNÁNDEZ, A. (2009). «Ciudadanos, Administración Pública y Control»; *Millcayac*, Tomo 2; FCPYS; pp. 149-174.
- GARCÍA CARDENAS, L. (2004). «Eficiencia y eficacia en el desempeño de las instituciones públicas: la rentabilidad social de la administración pública». Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- GROISMAN, E. y LERNER, E. (1999). *Responsabilización por medio de los controles clásicos*. Biblioteca Virtual TOP.
- HINTZE, J. (2001). «Control y evaluación de gestión y resultados». En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Nº1, Biblioteca Virtual TOP, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- (2003). «Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal una cuestión abierta» Segundo Congreso Argentino de Administración Pública; Córdoba, Argentina.
- LEVY, Evelyn (1998). «Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente». En BRESSER PEREYRA, L. y CUNILL GRAU, N. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.

- MAYNTZ, R. (1985). «Sociología de la Administración Pública». Madrid, Alianza Editorial.
- O'DONNELL G. (2001). «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política». En *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, N°7, Buenos Aires, pp.11-34.
- OLACEFS XX Asamblea General, Declaración de Asunción-Paraguay Principios sobre rendición de cuentas, octubre de 2009.
- OSZLAK, O. (1998). «El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas». *Aportes*, Año 5, N°11, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- (1985). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.
- PERNASSETTI, H. (2010). «Los sistemas de control gubernamentales. Análisis del caso argentino». XX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Guatemala.
- RODRÍGUEZ LARRETA H. y REPETTO F. (2000). «Herramientas para una gestión pública más eficiente: gestión por resultados y control social»; *Documento 3*.
- KLIKSBERG, B. (2010). «La racionalidad irracional de la burocracia». *SIGEN Publicaciones Técnicas*; PTS 05-SIGEN Plan 2011, Buenos Aires.
- SIGEN Publicaciones Técnicas, PTS 01 (2010). «El modelo de control interno de la Ley 24156». Buenos Aires.
- SIGEN PTS 02 (2010). «Reflexiones sobre el control y sus agentes». Buenos Aires.
- SIGEN PTS 03 (1993). «Análisis terminológico y conceptual del control gubernamental instituido por la Ley 24156». Buenos Aires.
- SIGEN PTS 04 (2010). «El modelo de control interno de la Ley 24156- Segunda parte». Buenos Aires.
- SIGEN PTS O6 (2011). «La Red Federal de control público como impulsor del fortalecimiento de las administraciones públicas y de los mecanismos de control», Buenos Aires.
- TOLEDO CARTES, J. (2003). «El control interno de la Administración». VIII Congreso Internacional del CLAD; Panamá.
- UVALLE BERRONES, R. «El control y la evaluación en la Administración Pública». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año/vol. XLVI N°192; Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, pp. 43-70.