

La corrupción en los tiempos modernos: un modelo de control y participación social

Argentina

José María Las Heras
fundacioncivitas@hotmail.com

Es sabido que el *pescado se comienza a podrir por la cabeza*. Más académicamente decían los romanos *corruptio optime pésima*: la **peor corrupción es la de los mejores**. Este es el mayor desafío de los ciudadanos: participar activamente en el control y auditoría social. De no hacerlo, como el pescado la corrupción se extenderá metastáticamente a toda la sociedad. Recordando al gran dramaturgo Bertold Brecht, debemos impedir que “ya sea tarde”. Si no actuamos ya con firmeza no tendremos tiempo para crear una conciencia de la sociedad civil con una cultura y un poder ciudadano apto en la lucha contra la corrupción. No hay que justificar ningún tipo de corrupción o de ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Y menos aún convalidar la *democratización de la corrupción* bajo la actitud hipócrita de *total todos roban. Yo hago lo mismo*. Y si ello se diera no habría ni democracia, ni Estado porque fundamentalmente no existiría la sociedad, única y última reserva de una Nación.

Del control del Estado y la participación de la sociedad

Hay tres clases de personas que gustan de gastar dineros ajenos: los hijos, los ladrones y el Estado. A los tres hay que controlarlos. Dick Arney, parlamentario norteamericano.

1.- El Estado son sus hombres...y si se los controla es mejor

Aunque parezca un contrasentido, por lo de que es *más fácil controlar lo que hacen otros que hacerlo*, el control de los actos de gobierno es una de las funciones más complejas en la administración estatal. Por tratarse de la afectación de intereses públicos toda la sociedad tiene derecho de saber qué se ha hecho con su dinero. La ciudadanía, medios masivos de comunicación, organizaciones no gubernamentales – miles en todo el mundo como Transparencia Internacional y **Probidad** corporaciones gremiales y empresarias demandan permanentemente información pública, no solo para sus propios procesos de toma de decisiones, sino para ejercer un innegable derecho al control de las actividades gubernamentales. En el caso especial de la organización que publica este ensayo **Probidad** como institución cívica, apolítica y sin fines de lucro fomenta las políticas anti corrupción en América Latina.

A ello debe sumarse la fuerte sensibilidad colectiva con un clima –no siempre probado– de corrupción en los distintos estamentos del Estado. Por otra parte no resulta fácil evaluar resultados gubernamentales por tratarse de entidades que, por brindar servicios en forma exclusiva, la calidad y el costo muchas veces no puede ser cotejada con similares productos ofrecidos por la actividad privada. Además deben agregarse las dificultades en establecer indicadores adecuados para una evaluación de los productos que se ofrecen a los ciudadanos.

Es generalizado advertir serias *deficiencias* en el ejercicio del control ciudadano como el escaso cumplimiento por parte de los responsables de las recomendaciones de los informes de auditoría, en muchos casos denunciando flagrantes violaciones de las normas e inexistencia de pruebas en cuanto al cumplimiento del principio de legalidad cuando no el descubrimiento de fraudes. Por otra parte se denotan inconsistentes evaluaciones del cumplimiento de los controles internos, insuficiencias en las documentaciones de apoyo en las conclusiones realizadas y un cúmulo de ineficiencias en el ejercicio de la función pública. A ello se suma que el propio costo de las tareas de auditorías suele considerarse como un gasto y no como un ahorro. En Inglaterra se dice que por cada libra gastada en control se ahorran cinco libras en reducir la corrupción y aumentar la eficiencia.

Es importante señalar un doble efecto de la corrupción. Si el control se limitara únicamente a la corrupción por deshonestidad de sus agentes y funcionarios, en el caso utópico extremo de que no existieran más actos de esta tipología – como creer que el hombre ha llegado a la perfección ética - no haría falta, porque no sería necesario, el control. Pero no se controla solo por ello. Se fiscalizan los actos de gobierno también para mejorar la eficiencia, la eficacia y la economía en el uso de los recursos públicos.

Sin duda que existen fuertes presiones de orígenes políticos y corporativos para impedir controles, aunque muchas veces se haga alharaca de quererlos. Las dificultades que a menudo encuentra en este sentido la ciudadanía constituyen el gran desafío de la sociedad civil. *Ya el devenir de los nuevos tiempos ha significado un cambio de paradigma en su fin esencial, pero sí en su alcance. Se está avanzando de un contexto histórico limitado a la persecución del fraude a uno más moderno – que sin tolerar los ilícitos – contribuya a mejorar el desempeño y la consecución de resultados en la actividad pública. Y en este sentido el control de legalidad es una condición necesaria pero no suficiente. Se necesita, además, controles de eficiencia, de eficacia, de economía, de efectividad, de oportunidad*

ⁱⁱ. También se dice que la corrupción en el sector público es un espurio intercambio clandestino entre el mercado político (burocrático) y el económico y social que violando las normas públicas, legales y éticas sacrifica el interés general subalternándolo en función de intereses privados. Cínicamente – y tratando de justificarse en la impunidad que gozaban los miembros de un reino en la edad media y moderna – se ha acuñado por parte de la *cleptocracia* la expresión *robo para la corona*. Pero la democracia no es un instrumento para elegir representantes cada tanto sino un sistema de valores basado esencialmente en la equidad y transparencia de los actos de gobierno.

Un ejemplo de la preocupación por la transparencia en los estados europeos

El presidente de Estonia, Lennart Meri ante los requerimientos de presentación de declaraciones juradas de los funcionarios públicos, no exigida en su país, expresaba en el año 1998 respecto a *la transparencia y salarios de los Presidentes* “*Ante todo quisiera mencionar las razones por las que considero natural presentar mis ingresos al público. Se registran problemas peligrosos en la política salarial de Estonia. Los jóvenes después de haber adquirido los conocimientos y la capacidad en el sector público emigran al sector privado donde serán remunerados diez veces mejor. Además una tendencia a la mediocridad prevalece en el sector público. El argumento de Meri es de que “en muchos países preguntar por los salarios es una mala costumbre, es totalmente cierto. En los países Nórdicos la declaración de ganancias y la de impuestos es pública. En Alemania como en los países de Europa Central consideran esta transparencia como el modelo de Orwellⁱⁱⁱ de restricción de los derechos humanos. Los salarios del sector público en Alemania son significativamente más bajos que en el sector privado pero esto está compensado por el prestigio de la función pública.. Un concurso en Alemania para cubrir una vacante en el sector público es de 5 postulante por un puesto de trabajo. Los requisitos son despiadados y se consigue el puesto solo una vez.*

Existen algunas discrepancias importantes al respecto en Estonia. En países pequeños donde todos se conocen la transparencia legalizada crearía un clima social más favorable. Creo que Estonia debe decidir quedarse con el modelo actual o cambiar a la transparencia Nórdica. La decisión no es fácil. Ambas opciones tienen deficiencias. Personalmente creo que la transparencia Nórdica acrecentaría la confianza mutua y sobre todo fortalecería la relación entre el estado y la gente. Podríamos comenzar por hacer transparente los ingresos en el sector público”.

2.- La dinámica de la corrupción

Robert Klitgaard (en "Controlando la corrupción". Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1998) ha elaborado un modelo explicativo sencillo de la dinámica de la corrupción:

$$C (\text{corrupción}) = M (\text{monopolio}) + D (\text{discrecionalidad}) - A (\text{accountability})$$

Klitgaard sostiene que la extensión de la corrupción depende directamente del monto del poder monopólico privado y del poder discrecional que un funcionario ejerce. La "rendición de cuentas" (*accountability*), la efectividad de organismos y dispositivos de control (internos y externos, verticales y horizontales) disminuyen el espacio factible para la corrupción. El poder monopólico está en relación directa generalmente con un mayor grado de regulación de la economía que posea el propio Estado. A pesar de sus profundas diferencias el poder discrecional es frecuentemente elevado tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados de todo tipo. Pero en estos últimos en general las reglas administrativas son complejas, las regulaciones están pobremente definidas y los castigos por actos de corrupción prácticamente no existen. Esto contribuye a crear un clima de deshonestidad haciendo que los funcionarios públicos sean *funcionales*^{iv} en favor de determinados intereses privados.

Señala Jorge Bustamante en su libro "La República Corporativa" que "...el progreso es una cuestión institucional que en la Argentina corporativa ha impedido el surgimiento de una Argentina competitiva. Contrariamente a una infundada creencia la crisis argentina no se origina en la falta de inversión, sino en la mala calidad de las inversiones realizadas por efecto de las desregulaciones y la irracionalidad del gasto estatal. Cuanto más poder se atribuye al Estado para administrar privilegios en la sociedad, mayores controles son necesarios para asegurar un otorgamiento no arbitrario y la posterior utilización correcta de los mismos por parte de los beneficiarios...".

En Argentina lamentablemente se han elevado los índices de corrupción en los últimos años, según señala Transparencia Internacional, una organización no gubernamental fundada en 1993 con delegaciones en casi 100 países dedicada exclusivamente a combatir la corrupción en el nivel mundial. Su filial en la Argentina es Poder Ciudadano. Sostiene Roberto de Michele^v que si bien no hay una relación lógica entre la percepción y los hechos en sí, ya que algunos países que figuran mejor que la Argentina pueden tener más corrupción, en el nuestro la percepción coincide con el problema real. "La sensación de impunidad, agrega, tiene una base objetiva: desde la Oficina presentamos 500 denuncias, no hubo ni una condena y ninguna fue desestimada".

Esto significa que el cúmulo de irregularidades y pésimos gobiernos a cargo de oligarquías burocráticas^{vi} han minado la confianza en la democracia. El índice de corrupción muestra cómo nos ven en el exterior. El objetivo del estudio es reflejar la mirada de aquellos que toman decisiones claves en inversión y comercio en cada país. El índice de percepción de la corrupción es elaborado cada año, desde 1995, sobre la base de 15 encuestas distintas a líderes empresariales, inversores de países desarrollados, académicos y analistas de riesgo, realizadas por nueve instituciones independientes y prestigiosas. La Argentina fue evaluada por estudios de seis instituciones extranjeras: Institute for Management Development, World Economic Forum, Economist Intelligence Unit, Price Waterhouse Coopers, Freedom House y Columbia University.

El combate contra la corrupción no es solo un problema ético-moral que se pueda asumir con conductas voluntaristas. Necesita de la implementación de medidas objetivas y estructurales. La selección en el ingreso y carrera en la función pública -basada en el mérito y la capacidad- debe garantizar el logro de estándares de excelencia que transmitan a la opinión pública la valoración de la vocación de servicio de sus agentes. Y en general generar un clima de cultura de transparencia en toda la sociedad. Normas claras, precisas y conocidas deben incluirse en un manual de sana práctica y desempeño del administrador público.

3.-La participación ciudadana contra la corrupción

La cultura del control en una sociedad participativa requiere de instrumentos que faciliten una mejor fiscalización de los resultados públicos. El control o auditoría social se hace cada vez más necesario. El presupuesto participativo, presupuesto por demanda, cartas del ciudadano, buzón de sugerencias y quejas componen un conjunto de instrumentos que deberían ser cada vez más accesibles. El derecho a la información pública se ha comenzado a legislar en muchos países del mundo

El ojo del amo engorda el ganado. Como señala Arland "...el control público estatal será siempre insuficiente si paralelamente no resulta acompañado del control social. El problema de la corrupción no se soluciona únicamente con la existencia de instituciones de control, es decir con los mecanismos republicanos, la separación de los poderes, la independencia del poder judicial; porque también esos mecanismos de control quedan inficionados de lo mismo..."

Cuanto más próximo se encuentre el acto administrativo en relación al ciudadano menos secreto, exceso de discrecionalidad y falta de transparencia serán posibles en el ejercicio de la función pública. Como señala Zamagni - y Arland coincide en su crítica - ante el falso dilema de "Estado vs. Mercado" no solo que no deben operar como adversarios sino que debe requerírseles una necesaria complementación. Y sostienen ambos la necesidad indispensable en desarrollar la sociedad civil como el tercer sector (tercera pata) en una sociedad organizada.

Para facilitar el desarrollo de una auditoría social que no signifique actos voluntarios y aislados es necesario estructurar un conjunto de instrumentos, institutos y entidades que le de viabilidad a la participación orgánica y permanente por parte de los ciudadanos. Entre ellos se pueden mencionar:

- Programas de información al ciudadano
- Comité con participación de usuarios de información pública
- Programa de participación en la gestión gubernamental
- Diseño de cartas de compromiso público.
- Programa de control de gestión gubernamental
- Diseño de instrumentos directos y gratuitos de acceso del ciudadano (líneas 0800, páginas webs, buzón de quejas y sugerencias, libro de quejas, etc)
- Dictado de un código de ética de funcionarios y agentes públicos con determinación precisa de deberes, facultades e incompatibilidades

El diseño de una eficaz auditoría social –con probados antecedentes en México, Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra– se basa en un conjunto de principios básicos enraizados con la tradicional doctrina republicana y modernos conceptos de derechos humanos. Los organismos de auditoría social reciben distintas denominaciones. En Argentina se creó en el año 2001 la Oficina de Ética Pública. Así la publicidad de los actos de gobierno, el control de legalidad y de desempeño, el derecho de información del ciudadano, el libre acceso del público a los archivos gubernamentales, la inexistencia de secretos de Estado, la participación ciudadana en la gestión gubernamental, la realización de audiencias públicas, confección periódica de encuestas de opinión, la igualdad de oportunidad de proveedores y contratistas; y la publicidad de los actos de gobierno constituyen un amplio espectro que se multiplican y potencian con gran sinergia cuando operan en su totalidad. Poco se gana si se implementa aisladamente alguno de ellos.

Existen diversas organizaciones intermedias de la sociedad (como instituciones profesionales en ciencias económicas y del derecho) que se han preocupado de aportar criterios para determinar el cumplimiento de los programas públicos como un forma de lograr un mayor compromiso de la sociedad y de los ciudadanos en las cuestiones del Estado. En EEUU se destacan: The National Academy of Public Administration, American Society of Public Administration, Governmental Accounting Standard Board, and the Chief Financial Office. En Argentina, Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y **Probidad** en el ámbito latinoamericano constituyen algunas de las instituciones no gubernamentales más relevantes de control social.

4.- La carta del ciudadano en Inglaterra

Es generalizada la preocupación en el mundo en mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. En Gran Bretaña a partir de 1991 se confeccionó el denominado Citizen's Charter (Carta o Estatuto del Ciudadano) definiéndose estándares de calidad explicitados por parte de los distintos organismos públicos. Se trata de un código públicamente difundido de derechos de los ciudadanos y obligaciones de la contraparte estatal apuntando a mejorar los servicios fijando estándares de calidad. Se procura que respondan a las necesidades de los usuarios como forma de modernizar y mejorar el desempeño del gobierno bajo los principios de información pública y participación ciudadana. La Carta del Ciudadano fue lanzada en 1991 por el primer ministro John Major's procurandole un giro a los últimos años de baja popularidad de su antecesora Margaret Thatcher. Los negativos efectos sociales en la aplicación de políticas ultraliberales se describen en el magnífico film *Full Monty*.

Actualmente hay 40 *cartas principales* que cubren los servicios públicos más importantes precisándose los estándares de calidad que los ciudadanos esperan recibir. Una unidad central (la "unidad") tiene un mecanismo para cerciorarse de que los encargados de los servicios públicos estén al tanto de las necesidades de los ciudadanos. A su vez éstos pueden contribuir a mejorar los estándares del servicio que esperan recibir. Hay también 10.000 *cartas secundarias* que cubren las necesidades de servicios específicos como educación, seguridad etc. Los trabajos de la "unidad de la carta" de los servicios públicos asesoran a los organismos, y otros niveles locales, sobre la manera de confeccionar sus propias cartas y la forma de consultar a los usuarios. La carta ha despertado gran interés alrededor del mundo. Representantes de 50 países -entre ellos Argentina en 1998- se han acercado a las autoridades para conseguir información y consejos prácticos. Por supuesto nada se ha hecho después de cinco años en nuestro país.

La carta del ciudadano incluye entre otros instrumentos:

- **Redes de la calidad de la carta.** Relanzadas en octubre de 1997 como redes encargadas de los servicios públicos intercambiando ideas sobre ediciones del programa de la carta, servicio al cliente - y de su calidad- como la forma de compartir la mejor práctica. Ahora hay 22 redes de la calidad alrededor del Reino Unido afectando a 1500 personas. Las redes son conducidas por un grupo de cerca de 60 voluntarios a través del servicio público. La "unidad" de la carta apoya las redes de distintas maneras, incluyendo el entrenamiento y capacitación de sus integrantes y usuarios. La "unidad" también consulta a líderes de redes en los progresos en el programa de la carta. Estas consultas han significado un papel importante para difundir las mejores iniciativas gubernamentales y receptar las experiencias en su desarrollo.
- **Boletín informativo de la carta.** El boletín informa sobre los avances de mejoramiento en la prestación de servicios públicos. El número total de lectores, cerca de 80.000, cubre todos los servicios públicos principales tanto nacionales y locales. Las copias pueden ser obtenidas libremente telefonando gratuitamente a la línea 0800 de difusión de la carta.
- **Panel de la Gente.** Como parte de la iniciativa de mejoramiento del gobierno, la "unidad" ha desarrollado una red-panel de los ciudadanos de alrededor de 5.000 personas en todo el Reino Unido. El panel se utiliza para consultar al público asistente respecto a sus críticas a la calidad de prestación de los servicios públicos generando ideas sobre cómo pueden ser mejoradas las cartas existentes. Las oficinas del gabinete del Primer Ministro, otros departamentos, agencias y cuerpos públicos la utilizan para sus investigaciones y consultas.
- **Marca de la carta.** La "unidad" autoriza concesiones de la marca de la carta como una alternativa para que el ciudadano aprecie la calidad de las prestaciones de los servicios. Las concesiones se otorgan por tres años. La unidad recibe pedidos de organizaciones de servicios al público otorgandolas respectivas concesiones.

5.- Políticas de Estado y no de un gobierno.

Asumido el gobierno laborista de Tony Blair - en el contexto de la *tercera vía* británica- anunció su apoyo irrestricto con los objetivos del

esquema de la marca de la carta. Y se ha comprometido a reforzarla y a consolidarla. En nada afectó el cambio de gobierno. ¿Qué hubiera pasado en nuestro país? La falta de continuidades habitualmente uno de los males que afligen a los argentinos. Las opiniones sobre el futuro de la marca de la carta fueron evaluadas como parte de las consultas realizadas. Los resultados fueron utilizados como parte de una revisión mejorada del esquema. Con la finalidad de hacer conocer la marca de la carta se financió una campaña de publicidad y promoción para alentar a los aspirantes y ganadores.

Así la carta sigue promoviendo las mejores prácticas incluyendo iniciativas como *quejas* por parte de los usuarios facilitando la definición de nuevos estándares aplicables tanto a las organizaciones del sector público como privadas. También se innova con las denominadas *regulaciones mejoradas* actualizando la guía de práctica para la totalidad de los servicios regulados por la autoridad local. Asimismo se pretende extender la exitosa experiencia a niveles de Estados menores promoviendo *cartas locales*. En octubre de 1997 se difundió un *modelo* de carta alentando a que los servicios locales confeccionen nuevas, o revisen las hechas si ya las han experimentado anteriormente.

En dicha continuidad se ha definido un *programa de actualización de la Carta* con el propósito de:

- Revisar y mejorar las cartas nacionales para continuar formulando estándares asegurándose de que resuelvan las necesidades de sus usuarios.
- Facilitar la comprensión de las cartas en función de la edad de la ciudadanía. Se ha confeccionado un *pasaporte para los mayores de 50 con una guía práctica de la ley*. Su finalidad es hacer accesible para grupos etarios de mayor edad, información sobre sus derechos legales y de los aspectos relevantes de la propia carta.
- Promoción de dirigentes locales del voluntariado para detectar ideas innovadoras enfocadas al ciudadano con la finalidad de facilitar la entrega de servicios a gente de mayor edad.
- Fomento de iniciativas de defensa del consumidor para identificar las mejores prácticas.
- Publicación de documentos que faciliten la excelencia de las consultas de los ciudadanos actualizándose con su participación en una guía de consulta.

6.- El acceso a la información pública en Argentina.

El derecho a la intimidad se encuentra establecido en el artículo 43 de la CN. La norma establece el *habeas data* mediante el cual toda persona puede interponer acción tomando conocimiento de los datos referidos a su privacidad que consten en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a suministrar informes. Por la ley 25.326 se ha instrumentado el alcance de la norma constitucional siendo a su vez reglamentado por el decreto 1558/01, creándose entre otras disposiciones el Instituto Nacional de Protección de Datos Personales.

Las mencionadas normas hacen a la protección del derecho a la intimidad de las personas sobre información que la afecten. Pero además el ciudadano necesita contar con información pública por distintos motivos: estudios históricos, investigaciones científicas o por el mero –como importante– conocimiento del accionar estatal. Así la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados ha avanzado últimamente en la formulación del dictamen que garantizara que cualquier persona pueda acceder a todo tipo de información concerniente a los tres poderes del Estado, incluso la rotulada como “clasificada”. En este caso, se tomará aquella información cuya clasificación tenga más de diez años, a excepción de la que sea expresamente reclasificada. El proyecto, recientemente convertido en ley, dispone que todos los organismos del Estado deban suministrar –en un plazo de quince días– la información con que cuenta a cualquier ciudadano que la solicite, “...no siendo necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el requerimiento ni contar con patrocinio letrado para su solicitud al momento de requerirla...”.

La novel ley establece algunas excepciones en la publicación de la información. Tal es el caso de aquella información expresamente clasificada como reservada por razones de defensa o política exterior. También quedará exenta de la apertura pública aquella información que pudiera poner en peligro el sistema financiero o el bancario, o aquellos secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan al Estado y cuya difusión lesione los intereses de la Nación Argentina. Asimismo se exceptúa la

información preparada por asesores jurídicos del Estado cuya divulgación perjudique la estrategia de la Nación en una determinada causajudicial. Y comotambién todos aquellos datos que “pudieren ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona”.

Señala María Baron (La Nación 11.04.02) que “...la representación encierra el concepto de *accountability*—término sin traducción literal al castellano—por el cual el representante es responsable de sus acciones ante los electores. Así, los legisladores deben exponerse al control y supervisión de los agentes como los particulares, las organizaciones no gubernamentales o la prensa independiente. En este sentido, es crucial la sanción de una ley de derecho de acceso a la información pública. Aunque este derecho está ya garantizado por los tratados internacionales suscriptos por la Argentina, una ley nacional daría el sustento necesario para su ejercicio efectivo...”.

Finalmente para normalizar el derecho de libre acceso a la información constituye uno de los temas de la reforma política que firmaron, en febrero del 2002, el gobierno nacional y las provincias. También en el documento se comprometieron a reducir estructuras burocráticas en el nivel nacional y el provincial incluyendo topes en los gastos de las legislaturas.

En EEUU la Freedom of Information Act (Acta de Información Libre) posibilita el acceso a la información contenida en archivos y registros públicos permitiendo a los interesados lograr la revisión judicial de la información clasificada como de seguridad. Por la orden ejecutiva 12958 firmada por William Clinton se faculta a la desclasificación automática y mandataria de la información gubernamental. Con el proyecto sancionado por el Congreso argentino se pretende evitar el abuso del secreto. Los principios establecidos en la legislación comparada tienden en primer lugar a dar un trato diferenciado en el secreto de seguridad y defensa—escala casi absoluta de preservación— del secreto administrativo, impositivo y bancario de menor trascendencia. En segundo lugar precisar el ámbito de preservación de la información reservada que aun en los casos de defensa, relaciones internacionales y seguridad identifique con precisión el daño que pudiera representar su publicación. Pero en todos los casos debe garantizarse su revisión por parte de un organismo especial diferente a quien tiene la información. En tercer lugar los funcionarios responsables de la custodia de la reserva deben ser pocos, precisamente definidos y de alto nivel jerárquico. Por último la información reservada deberá ser por un plazo determinado con apertura automática. Aunque en todos los casos un juez en privado y con causa debidamente justificada pueda acceder a las materias reservadas con las necesarias garantías de seguridad.

Así ocurre en EEUU aun cuando la reserva— si las causas subsisten— puede prolongarse mediante acto administrativo especial. Esto no sucede en Argentina donde recién hace pocos años, por pedido de instituciones de la comunidad judía, se abrieron los registros secretos del Estado relacionados con la información de presuntas relaciones nazis de funcionarios argentinos durante la segunda guerra mundial. De todas maneras en EEUU después de las Gemelas el gobierno de Bush ha establecido estrictas restricciones en el derecho al acceso a la información pública basada en medidas de extrema seguridad y la creación de un superente de seguridad nacional.

7.- Auditoria de la auditoria.

De todas formas —continúa diciendo Baron - “...entendemos que con la sanción de una mera ley no basta para cambiar prácticas culturales tan arraigadas en un sistema que, como decíamos antes, desconoce la necesidad de la participación ciudadana y de la reconstrucción de la representación...” características estas, a nuestro entender, que hacen a la construcción de la sociedad civil. Y dentro de este marco el desarrollo de la auditoria social será sin duda el mecanismo más importante para el eficaz control de los actos de gobierno. Corresponderá a la auditoria como disciplina técnica garantizar el buen uso de herramientas administrativas, sobre una base de profesionalidad e independencia, contribuyendo al ejercicio debido del control, no solo por parte de las instituciones públicas, sino fundamentalmente por parte de la propia sociedad.

Se defrauda a la sociedad cuando los recursos son mal o ineficientemente utilizados. En Argentina, con el diseño de los nuevos criterios e institutos de control, derivados de la ley 24156, y la reforma constitucional del año 1994 es hora de hacer un balance respecto a sus éxitos y fracasos. *Una auditoria de la auditoria.* En primer lugar se advierte la necesidad de hacer profundos cambios para modificar una secular situación caracterizada por un ineficaz control de los gastos gubernamentales. A ello súmese las prolongadas demoras en los dictámenes de la SIGEN, de la Auditoria General de la Nación y del propio Congreso, quien no ejerce debidamente su natural rol de poder de control. Una burocracia poco eficiente, intereses corporativos e influencias partidarias componen un cóctel

peligroso que miran al costado ante los hechos ilícitos cuando no de mala aplicación de los recursos públicos. Los informes suelen ser tardíos cuando no disimulan o directamente ocultan, la verdadera responsabilidad de los funcionarios incurso en muchos casos en figuras penales. Y el tiempo con su prescripción borra inexorablemente la posibilidad del castigo.

El despilfarro en el uso de los recursos se extiende al caso del mal uso de los créditos internacionales. Por negligencia del Estado argentino se gastaron 137 millones de dólares por pago de comisiones de compromisos por créditos no utilizados de préstamos para inversión del BID y el Banco Mundial. Con absoluta liviandad funcionarios argentinos obtenían líneas de créditos que después no concretaban por razones de oportunidad política y generalmente por pésima gestión. En el otro extremo se gastaron los recursos pero se comprobó el mal uso de fondos. Es el caso del informe de auditoría de un programa materno infantil de nutrición –PROMIN– que se elevó hace cinco años. El crédito de más de 150 millones de dólares, destinado a asistir a madres y niños de escasos recursos, fue derivado fundamentalmente a la realización de gastos administrativos como consultorías y asesoramientos. El informe aún espera el dictamen final del Congreso. Si suele decirse *hay peor justicia que la que llega tarde* que puede pensarse cuando no llega nunca.

Vale recordar que la Constitución Argentina, por el artículo 85, delegó en el Congreso la responsabilidad del control externo del sector público "en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos". Para esta función el Poder Legislativo cuenta con la Auditoría General de la Nación (AGN), como organismo técnico que eleva sus dictámenes a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, integrada por senadores y diputados.

Con la finalidad de agilizar la difusión de los informes, evitar su presentación "lavada" y profundizar la medición de resultados por sobre los aspectos formales, es imprescindible una mayor conexión entre la Auditoría General de la Nación y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas. Sin duda que la amplia difusión pública de sus informes contribuirá a un eficiente control social. Solo una mínima parte de las auditorías aprobadas ha ido a la Justicia o a la Oficina Anticorrupción, poder y organismo respectivamente que tampoco se destacan por su celeridad, contribuyendo al clima de inseguridad jurídica de nuestro país.

No puede aducirse falta de información. La información está. Es abundante – a veces en demasía – y generalmente de buena calidad. Con auditorías realizadas a tiempo y cumplimentando sus recomendaciones no solo se combate directamente la corrupción sino que se contribuye a prevenir la generación de un clima de impunidad. También se aduce la politización de los órganos de control lo que quita profesionalidad e independencia. No es incorrecto insistir sobre la importancia política del control. Pero la relevancia de la política debe servir precisamente para asegurar dichas condiciones y no para desmeritarlo dado el enfoque sistémico con que debe realizarse todo control y auditoría.

8.- Las ONGs y su preocupación en la lucha contra la corrupción.

El desempeño de la ONGs en el año 2001 impulsando acciones para atacar la corrupción es impropio en nuestro país. Se ha constituido el denominado Foro para la Transparencia con la participación, entre otras, de

- Poder Ciudadano
- Cippec
- Transparencia Internacional
- Centros de Estudios Legales y Sociales
- Compromiso Ciudadano
- Fundación Sophia.

Entre sus iniciativas se destaca la presentación de diez proyectos de ley elevados al PEN para una radical reforma política, en el marco de las denominadas *leyes de mayo* en base a las conclusiones de la Mesa de Diálogo que encabezan la Iglesia Católica y las Naciones Unidas como consecuencia de la convocatoria Presidencial efectuada a principios de año 2002. En base a la regulación de los derechos de los ciudadanos a acceder libremente a la información contenida en los archivos y registros de la administración pública se pretende

combatir contra el arma defensiva más perversa de la burocracia: el secreto. Toda la información estatal debe ser pública aunque alguna no sea publicable con probados justificativos bien definidos y acotados.

Entre las iniciativas propuestas por el Foro se destacan:

- **Agencia electoral** con la creación de un cuerpo con independencia presupuestaria y partidaria que tomaría las decisiones relativas a las elecciones nacionales.
- **Gobierno a la luz** obligando a todos los órganos colegiados estatales a publicitar sus decisiones.
- **Protección a los denunciantes** garantizando el trabajo de los empleados públicos que denuncia a superiores.
- **Inspectores generales** constituidos por funcionarios con poder para controlar la economía y la eficiencia de cada ministerio con dependencia directa del presidente.
- **Acceso a la información** facilitando el conocimiento de los archivos del Estado en todas sus dependencias.
- **Inteligencia** con la descentralización de las entidades para mejorar el control de los fondos reservados aumentando las facultades de las comisiones de seguimiento parlamentario.
- **Corte para la democracia** reformando las funciones de la Corte de Justicia de la Nación.
- **Regulación de la figura del lobista** como forma de ordenar el funcionamiento de gestores políticos y el tráfico de influencias.

Iniciativas de esta naturaleza tienden a generar una retroalimentación de la comunicación de los ciudadanos con los expertos en materia de control y auditoría. Y la auditoría social adquirirá una dimensión inédita en la medida que lo hagamos con una nueva apertura y una mejor capacitación.

9.- Recomendaciones para lograr la mayor excelencia en la auditoría pública.

La AICPA^{vii} ha elaborado un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de una auditoría pública bajo los criterios de las 5E.

En cuanto a la formación de los auditores

- Requerir a los auditores del sector público completar programas educativos de alta calificación profesional
- Asegurar la calidad de los cursos en contabilidad y auditoría pública
- Asegurar la calidad del profesorado de los citados cursos
- Incrementar el marketing de los programas de autoformación
- Coordinar entre todos los organismos y organizaciones vinculadas a la auditoría el trabajo conjunto para aumentar la calidad de las tareas
- Desarrollar un estado de los estándares de auditoría sobre el cumplimiento con la legalidad aplicable
- Fortalecer la capacidad de las organizaciones profesionales para suministrar dictámenes técnicos.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para suministrar dictámenes técnicos.
- Revisar los informes de la Comisión de la Gestión y del Presupuesto y modificarlos si fuera necesario.
- Desarrollar normas de cumplimiento y sugerir procedimientos de auditoría no incluidos en los anteriores informes
- Revisar las preguntas y cuestiones pertinentes al respectivo informe.

En cuanto a la contratación de auditores

- Iniciar un estudio del proceso de contratación de auditorías
- Desarrollar y distribuir un modelo de petición para las propuestas

- Estandarizar las normas aplicables a los distintos organismos para las auditorías individuales.
- Asignar todas las actividades de control de las auditorías bajo la responsabilidad de funcionarios competentes.

En cuanto a la evaluación de la calidad de la auditoría

- Hacer extensivas guías estatales en los informes de auditoría y revisiones de papeles de trabajo, asegurando revisiones comprensivas y consistentes del control de calidad.
- Usar la información obtenida de los informes de auditoría y de las revisiones de los papeles de trabajo para identificar problemas y soluciones.
- Implantar programas positivos de imposición de normas.
- Requerir la participación en revisiones similares.

En cuanto a la imposición de estándares

- Mejorar el sistema de control de las normas de auditoría y controlara su vez a los funcionarios que los vigilen
- Informar a los funcionarios competentes sobre el sistema de control.

En cuanto al intercambio de información.

- Abrir los foros de auditoría intergubernamental a los auditores privados.
- Hacer extensivo el diálogo y el intercambio de información
- Incrementar la participación de los comités e instituciones gubernamentales
- Incluir auditores públicos como coprofesores en los cursos de auditoría pública de las organizaciones privadas.

10.- Reservar sin reserva.

Uno de los puntos más conflictivos para la sociedad es el el remanido – y no menos importante- tema de los *gastos reservados*. Su relevancia no es tanto económica. Solo un medio por ciento del total del presupuesto nacional se destina a gastos reservados. Mucho de demagogia se ha hecho en todo esto. No es extraño que en el catálogo de muchos candidatos figure como *solución – gran solución-* eliminar los gastos reservados. En verdad son criticables en cuanto a la multiplicación de inconductas sobre el conjunto burocrático cuando hay gastos reservados o no – aunque pequeños- que no se controlen. Pero en un Estado moderno – y democrático- ciertos gastos son necesarios pero deben mantenerse alejados del conocimiento público por razones de seguridad o de interés nacional.. Esto no significa que no se controlen. El modelo de auditoría debe equilibrar la necesidad de un examen periódico con un adecuado control de los fondos utilizados. Para ello se puede recurrir – como existe en muchos países – a que el control se realice mediante una comisión especial y restringida formada por legisladores representantes del oficialismo y por lo menos de la mayor fuerza de oposición. Se deberá informar respecto al destino de los fondos aunque en muchos casos reservar la identidad de las personas involucradas como es la situación de los llamados testigos protegidos y cambios de identidades.

11.- Los organismos de control en el régimen legal argentino

Todo sistema democrático de gobierno requiere un adecuado sistema de control que garantice el correcto uso de los recursos públicos. Es interesante conocer nuestras raíces culturales para poder comprobar de que manera nuestra remanida costumbre de tratar de eludir

la fiscalización de los actos de gobierno tiene orígenes históricos peculiares. Señala García Hamilton en su libro *“El autoritarismo hispanoamericano y la improductividad”* que en nuestro país “...los valores y rasgos coloniales siguieron reapareciendo en la actualidad a pesar del proceso de modernización iniciado con la etapa de organización nacional a partir de 1850. Las transferencias de activos públicos al sector privado reactualizaron las estructuras del mercantilismo rentístico propio de la Colonia, en el que los beneficios de los particulares no surgían de la oferta de los mejores productos al menor precio en mercados abiertos, sino de un monopolio artificial o de restricciones gubernamentales a la competencia. El Estado continúa diciendo García Hamilton, “...por otra parte, no disminuyó sus desembolsos, sino que sustituyó sus erogaciones en las empresas ineficientes por los llamados gastos sociales (subsidios parasitarios y prebendas clientelistas) y mantuvo, e incluso acrecentó, su participación en la economía....”.

De una u otra manera las influencias externas marcan la filosofía con que se desarrollaron los sistemas de control en muchos países americanos. Como piensan algunos especialistas la ausencia de una cultura de control del destino de los recursos públicos bajo el régimen español, basado en un fuerte autoritarismo real, generó procedimientos centralizados y poco transparentes de control. La Corte de Indias, responsable del control de los gastos, fue una institución burocrática y centralizada que obligaba a enviar toda la documentación en barcos desde las colonias a la capital imperial.

Ya en su tiempo el libertador Bolívar se preocupaba por estos defectos estructurales del control en los nacientes países liberados y proponía una cuarta rama del poder llamada la *rama de los censores*, integradas por hombre meritorios elegidos por el Congreso que duraban de por vida y estaban sujetos a su destitución por mal desempeño. La función de los censores era exclusivamente de control de las otras tres ramas del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En definitiva esta idea bolivariana no pudo aplicarse. El sistema de división en tres ramas es sin duda el mejor que ha perdurado en el tiempo, pero sirve como reflexión—angustiosa reflexión—que mucho no ha cambiado en nuestros países. No se trata de copiar un modelo sino de cambiar por un sistema cultural que facilite la difusión de toda la información y que el ciudadano participe activamente en el control de los actos públicos.

Desde el punto de vista cultural hemos receptado en gran manera los criterios centralizantes de la época hispánica aunque bajo una idea de modernización con el inicio del proceso de reorganización nacional. A partir de la sanción de la Constitución de 1853 se incorpora como filosofía de la administración fiscal la influencia de la denominada escuela latina una simbiosis de los más esclarecidos pensadores franceses e italianos. A partir de ella se estructuraron las instituciones en materia de control con la creación del Instituto del Tribunal de Cuentas de raíz napoleónica cansado de la corrupción existente en la época post revolución francesa. Fue útil en una Argentina con un Estado que debía, desde un poder centripeto, organizar un nuevo país con responsabilidades muy definidas y limitadas.

A contrapelo de la mayoría de los países latinoamericanos Argentina no recibió los aportes de la misión del norteamericano Kemmerer -visitante a diversos países debajo del Río Grande en la década de los treinta- que bajo una fórmula única de organización de los sistemas de control siguió el modelo de contralorías propias del pensamiento anglosajón.

Ambas escuelas: la anglosajona y la latina difieren en cuanto a la filosofía en materia de control y tendrán su consecuente efecto en la aplicación de técnicas de auditorías por resultados. Mientras que la anglosajona evolucionó desde un origen de mero control de legalidad a un control de resultados, la segunda muestra una mayor afecto a los controles formales y legales. A grandes rasgos puede hablarse de dos escuelas principales en materia de control externo: la escuela anglosajona y la europea continental de origen napoleónico. Los países centrales han seguido criterios diferentes en materia de control en función de las distintas demandas de las instituciones democráticas, las influencias del sector privado y la interpretación del derecho anglosajón basado en la evolución y las costumbres. Se podría agregar que la cultura pragmática de los anglosajones—fundamentados en convicciones del protestantismo—requiere de un Estado que muestre resultados prácticos y concretos por sobre las disputas de poder al cual están más imbuidos los ciudadanos de los países latinos.

No puede dejarse de tener en cuenta que la esencia del control está ligado a la interrelación entre el Estado y los ciudadanos. No es posible definir un sistema único de control para la totalidad de los Estados y sus diferentes niveles. Solo puede hablarse de criterios e ideas generales. Vale recordar que un Estado es una construcción de naturaleza política conformado de acuerdo a los valores y

paradigmas del pueblo al cual representa y debe servir. Ello abarca un amplio espectro ideológico desde los totalitarismos (marxistas o fascistas) en que el Estado es considerado una estructura de nivel superior y en donde los controles pueden ser muy enérgicos en ciertas situaciones pero en otros retraídas en función de garantizar la intangibilidad de su prestigio ante la sociedad. En cambio en un Estado liberal en que las funciones son escasas, los controles son menores en cuanto a que la evaluación de los resultados que suele dificultarse porque los bienes públicos ofrecidos son de carácter intangibles y escasos. En el medio existe un conjunto de sistemas de gobierno de mayor complejidad. Pero aun en estos casos se comienza a insistir con la idea de *más sociedad y menos Estado*. Esta última expresión—para no caer en remanidos eslóganes—deben interpretarse en un sentido relativo de forma que no nos lleve a pensar en un modelo neoliberal basado preponderantemente en la actividad privada. Como cito en la contratapa de mi libro *ESTADO EFICIENTE* según Drucker “*Se necesita más gestión de gobierno, no menos. Necesitamos un gobierno fuerte, vigoroso y muy activo. Necesitamos un gobierno que pueda gobernar y goberne. No un gobierno que haga, ni un gobierno que administre; sino un gobierno que gobieme*”.

El moderno pensamiento político señala la importancia de que convivan tres sectores: el sector público, el sector privado y el sector social (o sociedad civil). Bajo este nuevo paradigma y con la aplicación del principio de subsidiaridad la sociedad civil comienza a tener un actuación preponderante. Los mecanismos de control deben estar en la propia sociedad siendo los institutos de control las herramientas no solo para permitir el control en el propio Estado sino para facilitar la auditoría social.

A partir de 1994 (como consecuencia del Pacto de Olivos) se reforma la Constitución Argentina pretendiéndose dotar al Estado de mayores facultades de control respecto de las organizaciones privadas fundamentalmente cuando ejercen poderes monopólicos. La creación de los entes de regulación y control nacidos para protección de los ciudadanos frente al poder monopólico de las empresas públicas privatizadas (generalmente prestadores de servicios indispensables) exigió un nuevo concepto de control. En tal marco se incluyeron facultades para *regular* los efectos de las políticas de desregulación aplicadas por el gobierno nacional.

12.-Corrientes doctrinarias en materia de instituciones de control externo.

En la legislación comparada se presentan distintas alternativas para garantizar la independencia del control con el respeto de la autonomía del órgano controlante.

La corriente doctrinaria de los Tribunales de Cuentas

Suele sostenerse que el control es una función especial que requiere una conformación institucional *per se*. Ello ha dado origen a los Tribunales de Cuentas hasta su derogación por imperio de la ley 24156. Aun así esta figura prospera en muchos niveles provinciales y municipales aunque en la última década ha existido una tendencia a revertir esta postura. Si el Control no está definido en el marco de uno de los poderes de la República—y ya veremos que debería depender del Poder Legislativo—se corre el riesgo de que sea un instrumento en virtud de la importancia de los recursos que maneja del Poder Ejecutivo. O en otros casos ser un poder más que puede convertirse por las características de sus competencias en un poder con “más poder” que el propio legislativo o judicial. Que el control tenga o no competencias específicas, tiene sus dificultades cuando no está dotado de los recursos suficientes. Es habitual que cuando el control es independiente una manera de restringir sus funciones es quitarle operatividad, no asignándole los recursos suficientes para el cumplimiento de sus misiones.

La corriente doctrinaria del control como parte del legislativo

Es tradicional en la doctrina constitucional que el Poder Legislativo cumpla con una doble función: el dictado de normas dentro de las competencias establecidas por la Constitución así como el control político de los actos realizados por los otros poderes. De la misma forma que le corresponde el juicio político al Presidente de la Nación y a los jueces del Poder Judicial. Su dependencia se justifica para que los representantes del pueblo de la Nación—diputados—y los representantes de las provincias—senadores—puedan ejercer sus facultades de control a pleno basados en sus dictámenes políticos sobre una base técnica adecuada. En definitiva fortalecer el parlamento como caja de resonancia de los grandes problemas de un país. Importante es que si tiene esta dependencia sus actividades se

desarrollen con total independencia y autonomía. Ha dado en definirse este control como *extrapoder* obviamente en relación a quien ejerce la administración, aunque es un *intrapoder* en relación a su dependencia del Poder Legislativo. Como señala Licciardo *definiendo el control como de naturaleza política* y nosotros agregamos que debe estar revestido de una fundamentación técnica adecuada. Claro está que este equilibrio no es fácil en la práctica en donde *tironean* en el marco de las decisiones del Estado dos extremos muchas veces incompatibles como una excesiva politización tan mala como una fuerte tecnocratización de sus acciones.

Con la Reforma Constitucional se siguió el criterio de las contralorías dependientes del Poder Legislativo otorgando a la similar instituto creado por ley 24156 definiendo a la Auditoría General de la Nación –un impropio nombre dado a la tradicional denominación de contraloría– como *organismo técnico* dependiente del parlamento nacional con personería jurídica, e independencia funcional.

Así con su inclusión en el art. 85 de la CN se pretende fortalecer la función de control previéndose un equilibrio que acotando las amplias facultades que antes tenía el poder ejecutivo en cuanto a su relación con la figura del Tribunal de Cuentas evitara un exceso de parlamentarismo en las facultades de control en Argentina.

Se procuro así que la AGN contara con un instituto técnico efectivo para un mejor desempeño en el accionar de sus facultades constitucionales de control, ya que la Constitución Nacional establece como facultad del congreso “... fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión...”. Así se dimensiona la relevancia que para nuestros constituyentes tiene el parlamento y su necesidad de dotarlo de los instrumentos necesarios para el mejor cometido de sus funciones.

Podríamos afirmar que un sistema de contraloría dependiente del Poder Legislativo refuerza su rol y contribuye a un mejor equilibrio entre los distintos poderes del Estado. Sin duda que ello contribuye a que el Parlamento – tan discutido no solo en Argentina sino en todo el mundo – se afiance como un poder con instrumentos aptos para el control del resto de los poderes. En definitiva se trata que el control político se sustente sobre una consistente base técnica. Para ello se lo dota de un instituto técnico adecuado que en el caso de la AGN tiene competencias como:

- Organismo de asistencia técnica del Congreso para examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional
- Trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos
- Los dictámenes de la AGN son de carácter obligatorio con excepción de la última de las competencias mencionadas.

En el caso del órgano de control externo nacional su integración es de carácter colegiado, a pesar de que en el proyecto original de ley de administración financiera era de naturaleza unipersonal. Con la finalidad de garantizar la oposición de intereses y la independencia de criterios su presidente surge de la propuesta del partido con mayor representación opositora en el Congreso.

13.- El sistema de control interno en Argentina

En cuanto al *control interno* previo a la reforma –y dentro de una concepción formalista– era competencia de la Contaduría General de la Nación. Con la ley 24156 se crea la Sindicatura General de la Nación dependiente del Poder Ejecutivo, bajo el principio de quien es el responsable máximo de la administración debe contar con los instrumentos que permitan el control de los actos que realiza. La nueva normativa se basa en que el control previo se realiza a través del sistema de control interno. De esa manera el control externo evita la coadministración en cuanto la AGN no efectúa tareas de control previo, aunque no lo tiene prohibido.

Con la reforma – y aplicando el principio de “centralización normativa y descentralización operativa” – el sistema de control interno se encuentra estructurado en dos escalones. Uno superior centralizado a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como “...órgano normativo, de supervisión y coordinación...”. En su carácter de órgano rector tiene competencia en materia de dictado de normas de control interno, dictado de normas de auditoría interna, coordinación de la red de unidades de auditoría interna, supervisión

del sistema de control interno y cumplimiento de las normas técnicas emitidas.

La Sigen es una entidad autárquica dotada de personalidad jurídica propia que garantiza, por lo menos en el ámbito de los niveles inferiores del PE, dado su dependencia del Presidente de la Nación, un cierto grado de autonomía e independencia. El segundo escalón es de carácter descentralizado e integrado por una red de unidades de auditoría interna acopladas a nivel de cada jurisdicción y entidades descentralizadas. Los dos escalones o niveles se interrelacionan bajo una peculiar dependencia de cada UAI. Jerárquicamente dependen del máximo titular de la jurisdicción quien designa el responsable durando el tiempo de su gestión aunque tiene facultades para destituirlo en cualquier momento. Empero su aprobación—en cuanto a sus calidades profesionales—debe llevar el visto bueno de la SIGEN. Funcionalmente las UAI dependen de la SIGEN quien aprueba el plan anual de auditoría y fija normas de fiscalización. La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen *posterior* de las actividades financieras y administrativas.

La SIGEN como auditor interno del Poder Ejecutivo Nacional normatiza, supervisa y coordina la red de Auditorías Internas existentes. Persigue como *fin*es:

- Lograr un adecuado ambiente de control en el área del Poder Ejecutivo Nacional.
- Evaluar si la gestión se realizó de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia en un contexto de legalidad y responsabilidad.
- Coadyuvar a una mayor agilidad en la toma de decisiones y una oportuna corrección de los desvíos y errores detectados

Y son sus *funciones*

- Dictar y aplicar normas de control interno, emitir normas de auditoría interna y establecer requisitos de calidad técnica para los auditores.
- Realizar o coordinar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales y pericias y evaluar programas, proyectos y operaciones.
- Aprobar los planes anuales de acción de las unidades de auditoría interna y controlar que sus recomendaciones sean puestas en práctica
- Formular recomendaciones sobre cumplimiento normativo y aplicación de reglas de auditoría interna y criterios de economía, eficiencia y eficacia y atender pedidos de asesoría en materia de control y auditoría
- Vigilar el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos rectores de los sistemas de Administración Financiera.
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o pudiesen producir significativos perjuicios para el patrimonio público
- Intervenir previamente en materia de privatizaciones a efectos de formular las observaciones y sugerencias que estime pertinentes
- Proponer los síndicos en las empresas y sociedades en que el Estado tenga participación.

Su conducción es ejercida por el Síndico General de la Nación y tres síndicos Generales Adjuntos que deben poseer título universitario y experiencia en administración financiera y auditoría.

14. Paradigmas sustanciales de un sistema de control integrado e integral

La independencia del control

El sistema republicano se sustenta en una tríptica división de funciones aunque el poder es uno solo. No otorga competencias de control a uno de ellos en particular. En realidad el propio sistema republicano es un sistema de controles interactuantes que como contrapesos ejercen—o deberían ejercer porque no siempre se da en la realidad— un equilibrio entre ellos. Controla el Poder Ejecutivo su propia administración y el control de los otros dos poderes. Controla el Poder Judicial los derechos y garantías de los ciudadanos y los conflictos interestatales, en función de un interés especialmente afectado de acuerdo a las garantías constitucionales y el régimen

jurídico vigente. Controla el Poder Legislativo los otros dos poderes. Controla la independencia de la justicia pero también efectúa un control tanto genérico como específico de naturaleza política de los actos del poder ejecutivo.

Por ello es inaceptable al régimen republicano la existencia de un cuarto poder como pensaba el general Bolívar. Esto es importante porque la función de control puede -como de alguna manera ha sucedido con la figura de los Tribunales de Cuentas- constituirse en un cuarto poder, una verdadera coadministración o en otros casos un apéndice del poder ejecutivo que por su importancia en materia patrimonial y los actos que afectan a la mayoría de los ciudadanos puede ser un instituto cómplice de los intereses del gobernante de turno. Si fuera así el principio de control y auditoría de oposición de intereses estaría en riesgo cuando no directamente conculcado.

Oportunidad del Control

Uno de los temas más debatidos es el momento u oportunidad en que se debe ejercer el control. En general -dado la relevancia de los actos de gobierno- en cuanto a su significatividad material y su repercusión sobre la calidad de vida de los ciudadanos se ha considerado tradicionalmente que los actos de gobierno deben ser fiscalizados y auditados previamente. Empero esto no ha evitado la generación de actos de corrupción en cuanto a que los controles han sido generalmente de carácter formal y que en definitiva la potencialidad del daño es difícil de apreciar. A ello se ha sumado la urgencia en la tramitación de los actos de gobierno que no pueden esperar un detallado y minucioso análisis por parte de los organismos responsables. El cúmulo de requisitos formales y la falta de canales sistémicos de información terminaron generando la figura de la visación provisoria como una forma de salvar la responsabilidad de los controlantes pero en la práctica dejaron el control para un momento posterior. Ello llevó a que los organismos de control externo - generalmente bajo la figura de Tribunales de Cuentas - se transformaran en coadministradores del Poder Ejecutivo un rol que no debe ni puede ser atribuido a la función de control, precisamente responsable de auditar y fiscalizar lo que se hace o se va a hacer pero nunca participar en su ejecución.

Sin duda si el control es posterior la coadministración no es factible, aunque se producen otros efectos como la irreversibilidad del daño patrimonial ocurrido y/o la vulneración de los derechos de los ciudadanos por una inadecuada prestación de los servicios o la ejecución de obras. En algunos antecedentes de la legislación comparada es posible encontrar la directa prohibición del control previo. En el caso Argentino esto no existe y podemos afirmar que se ha transitado en materia de control interno desde un amplio concepto de no interferir previamente en la administración para ir a un mayor control ex ante. Es necesario buscar una fórmula de equilibrio que debería basarse en ciertos criterios como liberar del control previo a aquellos actos de no significativa incidencia económica - sin prohibir su control previo por lo menos en forma selectiva o por muestreo - o en aquellos casos en que la incidencia de los actos están sistematizados como en los encuadrados en insumos con precios testigos o de referencia.

En la constitución nacional reformada en 1984 no se establece prohibición alguna para el control previo. El artículo 117 de la ley 24156 habla del control posterior de la gestión pero no impide el control previo. Es sabido que jurídicamente lo que no está prohibido está permitido por lo cual no tiene sustento legal - aunque si práctico en circunstancias como las señaladas - en cuanto al no ejercicio del control previo por la AGN

Utilización de normas técnicas generalmente aceptadas

Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con plantales de profesionales, técnicos y personal de apoyo. El desarrollo de las tareas de control se basa en equipos interdisciplinarios destacados en las distintas entidades, que utilizan tanto técnicas de auditoría financiera como las propias de la auditoría operacional o del control de gestión. Así el control integral e integrado que aplica, basado en una planificación sistemática, asume cotidianamente su carácter de asesor, corrector y normalizador de conductas y acciones, con énfasis en la optimización de los recursos disponibles, lo que constituye el mayor reaseguro para que las gestiones sean económicas, eficaces y eficientes, en un marco de total transparencia. Es importante desde un enfoque sistémico del control lograr un *clima o ambiente de control*. En tal sentido la fiscalización de actos de administración realizados mediante procedimientos de auditorías usando técnicas de muestreo o criterios de significatividad conforman parte de los instrumentos para lograr tal objetivo. Al referirnos al término *integral* estamos expresando el concepto de universalidad o de totalidad. En esto no difiere de la concepción del control tradicional. Pero si

consideramos el factor *integrado* podríamos señalar la sustancial diferenciación de la concepción del control entre una y otra concepción. Al no estar integrados los distintos sistemas de administración financiera entre sí la información era propia de cada régimen: de presupuesto, de tesorería, de contaduría, etc., sin un soporte basado en normas homogéneas que permitieran la implementación de procedimientos de detección automatizada para los eventos tipificables, que son mayoritarios en toda organización, y la fiscalización de eventos de gran significación, sean o no tipificables. Asimismo la integración debe efectuarse por imperio del principio de economía de esfuerzos con el trabajo concertado entre los órganos internos y externos de control. En otros términos, bajo criterios decisionales de *beneficio/costo*, el sistema de control moderno permite un *rastre* de la información pública detectando preventivamente los puntos de alarma en que debe efectuarse. La GAO señala como prioritarias las denominadas áreas de riesgos caracterizadas por el mayor grado de probabilidad en el desvío doloso o ineficiente de fondos de alta significación específica o reiterada continuidad en su inobservancia. El control moderno no es sustancialmente punitivo -aunque eventualmente puede tener ese impacto- sino fundamentalmente en primera instancia correctivo y didáctico mediante recomendaciones y sugerencias.

Alcance del control

En la medida que nos refiramos a una administración financiera gubernamental y su integración con el control desde un enfoque sistémico el alcance de la auditoría abarca una amplia frontera con efectos sobre la totalidad de las actividades e instituciones del Estado.

Así esa amplitud puede ser considerada desde tres estrategias compatibles entre sí. Por una parte un *alcance funcional* vinculados con uno de los aspectos inevitables en la gestión gubernamental: la legalidad. En general no existe en la legislación otros requisitos que no sean de tipo procedimental y muy pocas veces la norma fija criterios de gestión precisos en cuanto a los requisitos de la actividad pública. Es muy interesante el caso de la provincia de Córdoba en que por imperio de la Constitución reformada en el año 1987 tienen jerarquía máxima estos últimos requisitos. Señala el artículo 174 de la Constitución Provincial que "La administración pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con *eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad* para lo cual busca armonizar los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos". Y la ley 24156 se refiere en el artículo 4to. a garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, *economicidad, eficiencia y eficacia* en la obtención de los recursos del sector público. Hoy las demandas ciudadanas reclaman saber que se hace con los recursos públicos y por lo tanto la programación de las actividades públicas debe incluir esos parámetros mas por un problema de necesidad que de exigencia legal.

Dicha ponderación de aspectos no jurídicos no representa no respetar la legalidad como exigencia del proceso administrativo. Un adecuado equilibrio entre la exigencia de legalidad y una consistencia técnica en la producción pública es retomado muy recientemente bajo el neologismo de *responsabilidad* como la obligación de carácter legal de rendir cuentas incluyendo los resultados de la gestión de los funcionarios. En otros términos demostrar la adecuada aplicación de los recursos económicos por sobre la tradicional responsabilidad en el cumplimiento de la norma legal. La ley 24156 incluye este nuevo concepto tanto en el artículo 103 referido a las competencias del órgano de control interno y por el artículo 103 del órgano del control externo.

15.- El control institucional integral

La estrategia del *alcance institucional* requiere desde el punto de vista sistémico la comprensión de la totalidad del sector público evitando *islas* normativas – independientemente de la especificidad de las normas para algunas instituciones– que sobre un similar concepto normativo permite un control integral e integrado del Estado. Nuestra Constitución Nacional en su artículo 85 comprende la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, no incluyendo a las empresas estatales. Pero la Ley 24156 incluye los efectos globales de las empresas públicas sobre el conjunto económico financiero, aunque ellas se rijan por sus propias normas patrimoniales y financieras. Y una tercera estrategia se refiere a las técnicas a utilizar en la gestión pública y por ende en los sistemas de control y procedimientos de auditoría. Existe un rechazo de muchos tratadistas tradicionales en cuanto a la aplicación de técnicas generalmente aceptadas a la actividad pública. Pero además de la razón histórica citada por Drucker respecto al origen de los instrumentos de administración es indudable que una inteligente gestión pública no puede rechazar el uso de instrumentos administrativos y contables, y en nuestro caso las técnicas de auditoría desarrolladas para la actividad privada. Como señalamos el

hecho que el Estado no es una organización con fines de lucro ello no es óbice para no usar técnicas y herramientas altamente probadas en organizaciones privadas de todo tipo y tamaño.

16. Juzgamiento de los actos de los funcionarios

Se discute si el órgano de control externo debe tener facultades jurisdiccionales para juzgar el desempeño de funcionarios y agentes público. Siguiendo la normativa anglosajona la AGN no tiene facultades jurisdiccionales. Así no tiene competencia para realizar los juicios de responsabilidad y de cuentas con que estaba atribuido el Tribunal de Cuentas de la Nación. Así señalan mayoritariamente muchos tratadistas en cuanto a la interpretación constitucional del impedimento del órgano de control externo en decidir controversias con fuerza legal. Ante cualquier conducta de los responsables públicos su remisión a la justicia ordinaria es una obligación inexcusable de denunciar por parte de quienes tengan conocimiento de un ilícito sea o no funcionario público. Sin duda que el juzgamiento de los funcionarios públicos por parte del Poder Judicial al sufrir continuas demoras no ayuda a crear la cultura del control y el espíritu anticorrupción que requiere la sociedad. Una solución sería la creación de un *fuero penal fiscal* que se ocupe y especialice exclusivamente en el juzgamiento de los funcionarios públicos por los delitos que afectan el patrimonio público. Pero aun así –sin perjuicio que el afectado concurre en alzada a la justicia– los organismos de control deberían tener facultades para imponer sanciones a quienes violen normas administrativas por lo menos de una entidad menor. Se tutelaría así la defensa oportuna del patrimonio público, de los intereses de la sociedad en general y el derecho a defensa de todo ciudadano. Cabe recordar que la responsabilidad administrativa estaba determinada durante la vigencia de la ley de contabilidad por la cual los daños a la administración eran juzgados por el Tribunal de Cuentas en los conocidos juicios de responsabilidad y de cuentas.

Actualmente en virtud de los artículos 130 y 131 de la ley 24156 se ha interpretado que la determinación del daño económico y la atribución de responsabilidades del funcionario público deberá ser efectuada en sede judicial, aunque la iniciación del recurso es de competencia de la SIGEN. A pesar de esta posición el organismo de control interno por aplicación del artículo 30 de la Ley 24447 sostiene el ejercicio de competencia para apercibir y aplicar multas a los funcionarios administrativamente responsables por un monto de un tercio hasta diez veces su remuneración en los casos que se constate transgresiones a normas legales o reglamentarias vinculadas al régimen de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. Sin duda que esta polémica se exacerba en cuanto a la falta de eficiencia del sistema judicial argentino una de las causas de nuestra conocida inseguridad jurídica que como vemos afecta directamente a la eficiencia del sistema económico en general.

17. Proliferación de los organismos de control.

Como la corrupción se ha instalado en Argentina como una bandera levantada por los corruptos de que *llegó y no se va nunca más*, ha surgido en los últimos años una retahíla de nuevos institutos de control en todos los órdenes de gobierno. Muchos han sido incorporados con jerarquía constitucional y aunque formalmente tienen competencias diferentes desvirtúan el concepto sistémico de integralidad e integración por una parte. Y por la otra en un Estado con recursos escasos se multiplican estructuras y gastos ineficientes. Así en el orden nacional coexisten además de la AGN y la Sigén, el Obusman o Defensoría del Pueblo, la Fiscalía anticorrupción y el Consejo de lucha contra la corrupción.

Pero la corrupción continúa y fuerte. Los intentos de terminar con ella con la aplicación de los nuevos institutos de control no han podido por ni siquiera limitar el campo de la corrupción estructural y donde esta ha disminuido ha sido por la implementación de altas políticas de Estado como los procesos de privatización y de desregulación de actividades estatales. Sería hora, aplicando la navaja de Ockham, de simplificar el número y la naturaleza del funcionamiento de los institutos de control.

18.- El control en los nuevos tiempos.

Señala el historiador inglés Eric Hobsbawm en Historia del Siglo XX que "...todo observador serio sabe que muchas de las decisiones políticas que deberán tomarse a principios del siglo XXI serán probablemente impopulares...". Sabemos que la tarea de control no fue nunca fácil, ni lo es, ni lo será porque nadie quiere que se lo controle. Y menos en el Estado, que conlleva siempre una paradoja doble

moral es de todos para pedir pero es de nadie para aportar. Se ha olvidado que el Estado es una creación colectiva para el bien común. Pero por lo de que el hombre es bueno pero si se lo controla es mejor, mas que nunca las decisiones políticas deberán fundamentarse técnicamente bajo el paradigma básico de la ciencia económica, si aceptamos – ¡y que otra cosa queda!! – que los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas. Y este paradigma hará que las decisiones sean impopulares, pero tendrán su legitimidad en cuanto se le dirá la verdad a la gente y en la medida que los sacrificios de la Sociedad y del Estado sean compartidos. Importante como pocas veces en la historia será el rol de la auditoría en el nuevo siglo, acompañando a una sociedad civil con mayores demandas de participación. Aunque a nadie le guste el control.

Son necesarias algunas reflexiones en relación al compromiso del control desde la sociedad civil hacia el Estado.

- Procurar que los funcionarios respeten el cumplimiento de exigencias inexcusables de legalidad sin caer en un formalismo ritual que coarte, limite, impida o aborte los criterios de gestión eficientes y eficaces. Ambos están ligados sistémicamente. No debe pensarse que se pueden cumplir los unos sin los otros. Seguramente una profunda y extensa reforma de la legislación consensuara ambos criterios para que sean consistentes con la propia realidad. Pero en todos los casos por priorizar el suministro de los productos públicos, no debe de manera alguna tampoco coartarse, limitarse, impedirse o abortarse las funciones de control estatal.
- Es un requisito inexcusable garantizar la independencia, con autonomía funcional y autarquía financiera, de las instituciones de control tanto interno como externo. Debe rechazarse cualquier postura que las conciba como apéndice de algún poder del Estado. De manera alguna debe ser un cuarto Poder, pero aceptada, su dependencia del Poder Legislativo debe garantizarse la inexistencia de tráfico de influencias partidarias o corporativas de cualquier naturaleza.
- Posiblemente habría que buscar una fórmula de equilibrio que garantice la contraposición de interés políticos, en un poder como es el legislativo, manteniendo la fórmula de la presidencia de la AGN por parte de un representante del partido con mayor oposición parlamentaria. Debería mantenerse su estructura colegiada, pero reducida a lo máximo a cinco miembros (o tal vez tres), dos (o uno en su caso) de los cuales deberían ser propuestos por un representante de la máxima entidad de los profesionales en ciencias económicas y por un representante de la máxima entidad de los profesionales del derecho. Así la sociedad civil tendrá un directo control superestructural con la participación de profesionales especializados en administración y derecho. En todos los casos un sistema de *audiencias públicas* similar a adoptado por el PEN en el año 2003 para la selección de miembros de la Suprema Corte, permitirá un *filter* y conocimiento de los integrantes del máximo organismo de control externo.
- Ello contribuirá a un equilibrio entre los representantes de origen político (dos por el oficialismo y uno por la oposición que lo presidiría) y dos por representantes de entidades gremiales de la sociedad civil especializados en aspectos técnicos de la administración y del derecho. Estos dos representantes surgirían de sendas temáticas propuestas al Congreso Nacional por las respectivas entidades seleccionadas en concursos públicos entre profesionales que cuenten con antecedentes y aptitudes en los temas de las incumbencias de las vocalías a cubrir.
- Deberán capacitarse, en coordinación con las universidades e institutos de enseñanza, y entidades profesionales de ciencias económicas, la formación de profesionales y técnicos especializados en temas de gestión pública, desde un enfoque, primordialmente productivo más que financiero, haciéndonos eco de las reflexiones del economista italiano Zamagni.

Fundamentalmente debería instalarse la cultura de que la mejor garantía del control y la auditoría es la propia sociedad civil. El desarrollo de un modelo de auditoría social nutrido con la información de los propios organismos de control asegura que, si las recomendaciones son conocidas por los ciudadanos, la prensa, las instituciones intermedias, la lucha contra la corrupción y el despilfarro tendrá un sólido sustento.

Es hora de propuestas y no de protestas. Se necesita que la energía social de las protestas callejeras y de los *cece* o *razos* se canalice institucionalmente. Sin duda la auditoría social –con la integración de actores civiles organizados– será la mejor respuesta de la sociedad, al despilfarro y deshonestidad en el uso de los recursos públicos. Y será un significativo aporte de los profesionales como sujetos especializados integrantes de organizaciones de la sociedad civil, suministrar las herramientas que permitan no sólo el ejercicio de sus responsabilidades sino que faciliten el control social por parte de nuestros ciudadanos.

Pero poco se ha adelantado al respecto aun cuando ya en el año 1994 en la Cumbre de las Américas de Jefes de Estado en Bariloche

afirmaban todos los presidentes americanos que “...en una democracia todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público....”

19.- Recomendaciones para la modernización eficaz del control y la auditoría pública

El problema de la corrupción está generalizado en mayor o menor grado en todo el mundo. En EEUU por ejemplo, citado por Alejandra Conti en La Voz del Interior de Córdoba “...la compañía de construcciones Halliburton que alguna vez fue dirigida por el actual vicepresidente de EEUU Dick Cheney obtuvo sin licitación nuevos contratos en Irak por 1700 millones de dólares.... El pentágono explica que si no hubo licitación fue porque la concesión requería confidencialidad.... Sin embargo, otras empresas en la llamada “guerra contra el terrorismo”, si fueron obligadas a... someterse a nuevas licitaciones. Queda claro que empresarios prebendarios hay en todas partes, no solo en Argentina... El problema es que gobiernos sumamente populares, como es el de Bush, pueden darse el lujo de cometer irregularidades y sus funcionarios lucrar con ellas.” Por otra los países miembros de la OEA en marzo de 1996 aprobaron la Convención Interamericana contra la Corrupción sosteniendo entre otros puntos importantes “...la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción...”. Existe – y mucha – preocupación por el tema aunque no se hayan instrumentado medidas contra dicho flagelo. Algunos inclusive a puesto sobre el tapete la necesidad de una especie de *juicio de residencia* al estilo del aplicado a los funcionarios en la época de la colonia española olvidándose del fracaso rotundo de dicha institución como bien describe Leopoldo Lugones en su magnífico libro *El Imperio Jesuítico*. Mas práctico sería a nuestro entender aplicar efectivamente el artículo IX de la Convención en cuanto a tipificar en la legislación como delito el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto a sus ingresos legítimos. Si esto está unido a órganos de control independientes, justicia proba, control de los paraísos fiscales y declaraciones juradas periódicas el camino hacia la erradicación de la corrupción se allanaría en gran parte.

Hemos analizado en todo nuestro trabajo la problemática del control y auditoría de resultados entendiéndola como auditoría integral e integrada en dos ramas: la auditoría financiera y la auditoría de gestión. Resaltamos del párrafo anterior el concepto de *integrada*, una visión diferente a la de su clásico tratamiento parcializado, dado el enfoque sistémico con que analizamos el control y la auditoría en general; y el control y la auditoría social en particular (¿o en general?, porque no es superior la sociedad al Estado?)

1. De los datos macrofinancieros.

- Crear un “*tablero de control social de información*” de datos relevantes con actualización por lo menos mensual de la información consolidada y de su evolución, sobre endeudamiento, personal permanente y transitorio, la ejecución presupuestaria de recursos y gastos, y del desempeño de los índices de empleo/desempleo, marginación social, etc.^{viii}
- Información completa y entendible respecto al endeudamiento público – *un tablero de control social de la deuda* - interno y externo, su origen, tipo de acreedores, monto de los servicios periódicos (amortización e intereses), fecha de vencimiento y grado de afectación al presupuesto con una proyección del impacto sobre la distribución intersectorial e intertemporal de la carga de la deuda.
- *Programas de información al ciudadano* con difusión pública de todos los informes de control y auditoría elaborados por los organismos de control.

2. De la calidad de los servicios

- *Informatización orientada al ciudadano* como utilización de Internet para realización de gestiones administrativas, implantación de ventanilla única telemática, desarrollo de portales de administración, legalización de la firma electrónica e identificación digital del ciudadano.

- Contemplar todo tipo de impacto que, producto de medidas gubernamentales, incida sobre el *medio ambiente*
- Diseño de *cartas de compromisos del sector público* con la sociedad civil con fijación de normas precisas de calidad y tiempo de atención en la provisión de los servicios públicos.
- Realización de *encuestas permanentes* sobre la calidad de los servicios prestados al ciudadano. Resultarían muy poco costosas en cuanto a la recolección de datos, pudiéndose *colgar* determinados actos públicos o administrativos, como cuando el ciudadano emite su voto, cuando se presenta una declaración jurada o se hace un trámite en un organismo público.

3. De la participación ciudadana.

- *Comisiones participativas* integradas por los ciudadanos para el conocimiento de la información pública por áreas temáticas.
- Sanción de una ley de *derecho del ciudadano a la información pública*.
- Creación de la figura del *Auditor Social* a cargo de una personalidad no partidaria relevante de prestigio reconocido en la sociedad civil que actuaría como fiscal de la AGN.
- Fácil acceso a *modems* sistemas de comunicación de denuncias y quejas como línea gratuita, correo electrónico, etc.
- *Acceso libre y gratuito a Internet* gubernamentales para el conocimiento de la información pública
- Reconocer *recompensas pecuniarias* a todo ciudadano que habiendo tenido la iniciativa hubiere aportado datos relevantes que comprueben en sede judicial la comisión de un delito con afectación al patrimonio público. Con figura del testigo protegido si fuere necesario.
- Diseño de *instrumentos de acceso directo y gratuito* del ciudadano: líneas 0800, páginas *web*, buzón de quejas y sugerencias, libro de quejas, etc.

4. De las responsabilidades de los actos –y su transparencia– de funcionarios y agentes.

- Institucionalización de un *fuero penal fiscal* para el juzgamiento de los funcionarios y agentes públicos.
- Institucionalización de *premios e incentivos* para funcionarios, agentes públicos y ciudadanos que desarrollen nuevas ideas que fortalezcan la excelencia en el accionar del Estado.
- Legislar que el *secreto bancario y fiscal* no se aplique al control gubernamental cuando se trate del movimiento de fondos resultantes del aporte de recursos públicos a entidades y empresas privadas o del sector civil.
- Creación de un *servicio de servidores del Estado* para la selección pública de cargos de niveles gerenciales para abajo, con contratos por resultados no menores a tres años ni superiores a cinco.
- Eliminar todo tipo de cláusula constitucional que otorgue *fueros especiales* a los funcionarios públicos durante o después del ejercicio de sus funciones como forma de eludir la justicia
- Implementar un *sistema de compras abierto funcional*, que permita la libre participación de todos los oferentes, sin requisitos burocráticos con precios testigos, derecho de iniciativa y opción al mejoramiento de la última oferta.

- Dictado de un *código de ética* de funcionarios y agentes públicos con determinación precisa de deberes, facultades e incompatibilidades.
- Sanción de una ley de rendición de cuentas públicas respecto del *origen y destino de fondos de los partidos políticos*
- Identificación clara y visible de las funciones y horarios que desarrolla cada oficina pública mediante *señaléticas* y avisadores. Identificación con credenciales permanentemente visibles del nombre y apellido del agente público, cargo, función que desempeña y a que funcionarios superior responde.
- Obligación de todo funcionario público y agentes permanentes de mayor nivel a presentar periódicamente declaraciones juradas patrimoniales difundidas vía Internet.
- Implementación del *juicio de residencia* valorizando el artículo 286 del Código Penal en cuanto a la inversión de la prueba: el funcionario (o ex funcionario) debe demostrar el origen de su patrimonio
- Reforma del *régimen de remuneración y promoción* a agentes y funcionarios públicos, basado en el mérito con reconocimientos, premios e incentivos por resultados logrados.
- Implementación de *técnicas modernas de gestión*, que reduzca la discrecionalidad del funcionario público como la cuenta única del tesoro, régimen de precios testigos, etc.
- Implementar un sistema *reservado* de control de los gastos reservados bajo criterios objetivos que eviten su uso fuera de los estrictos criterios con que se erogan en un país moderno: seguridad e inteligencia.
- Generar la conciencia que *la corrupción es también un problema global* Son dos los que “*co-rrompen*” tanto el que recibe como el que paga. Los gobiernos de los países desarrollados deberán comprometerse a evitar que sus empresas otorguen dádivas o coimas a funcionarios de otros países^x
- Extender en un ámbito de correspondencia con la Nación que las medidas que se instrumenten para combatir el despilfarro y la deshonestidad se aplican en todos los órdenes de gobiernos provinciales y locales.

5.- De la reestructuración de los organismos de control

- Simplificación y reducción del número de organismos de control
- Reducción del número de miembros de la AGN con participación de organismos profesionales y representantes de la sociedad.
- Regulación discrecional del control previo.

20. A modo de reflexiones. Como el pescado...

Dice el refrán popular *el pescado se comienza a podrir por la cabeza*. Más académicamente decían los romanos ***corruptio optime pésima***: ***la peor corrupciónes la de los mejores*** Este es el mayor desafío de la sociedad en el control y auditoría para los próximos

años. De no hacerlo, como el pez, la corrupción se extenderá metastáticamente a toda la sociedad. Pero tampoco debemos caer en la democratización de las culpas cuando se dice que todos somos responsables. Posiblemente esto sea cierto pero hay distintos grados de responsabilidades entre los ciudadanos. Es obvio que unos son mayores responsables que otros. Como advierte el Rabino Gelber en su disertación en el Foro Ecuménico Nacional hay que distinguir entre responsables y culpables. Y, finalmente parafraseando a Bertold Brecht, debemos impedir que “ya sea tarde” si no actuamos con firmeza ya no tendremos tiempo para crear una conciencia de la sociedad civil con una cultura y un poder ciudadano apto en la lucha contra la corrupción.

No hay que avalar ningún tipo de corrupción o de ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Y menos aún convalidar la *democratización de la corrupción* bajo la actitud hipócrita de *total todos roban. Yo hago lo mismo*.

Y si ello se diera no habría ni democracia, ni Estado porque fundamentalmente no existiría la sociedad, única y última reserva de una Nación.

i Licenciado en Administración y Contador Público. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Ha ocupado diversos cargos públicos en Argentina y es consultor internacional en temas de administración financiera gubernamental. Fue Ministro de Finanzas de Córdoba, inspirador y ejecutor de la exitosa rebaja impositiva del 30%. Ha publicado diversos libros que se reseñan en la bibliografía adjunta. En su libro *La sociedad civil no es un cuento* plantea la necesidad de un contexto social participativo para el desarrollo nacional no solo en lo económico sino también – y fundamentalmente – en lo social y cultural. Ha sido premiado en dos oportunidades por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba en temas vinculados al control público. Su último premio fue publicado bajo el nombre *Estado Eficaz*, siendo el presente trabajo un extracto del mismo. Actualmente es Director General de Administración del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Presidente de Fundación Civitas, ONG vinculada con participación social.

ii **En el léxico administrativo se habla habitualmente de las 3E: *economía* como menores costos, *eficiencia* como gastar bien, como la mejor relación producto/insumo y *eficacia* como la mejor obtención de los resultados planeados. A ello pueden sumarse otras 2E: *ejecutividad* hacerlo en el tiempo oportuno y *efectividad* como el mejor grado de satisfacción de los usuarios. Su sumatoria constituyen las 5E. De “Estado Eficiente” José María Las Heras pag. 244**

iii

George Orwell, es un autor inglés cuyos libros más conocidos son “Rebelión en la Granja” y “1984”. En este último realiza en 1948 una prognosis del mundo para el año 1984 señalando el peligro de la falta de respeto a la intimidad privada como consecuencia de un control absorbente del Estado a través de un ojo intromisor. Lo denominó el “Gran Hermano” que dio origen al título de una conocida –cuanto lamentable– experiencia televisiva en Argentina. Decía Orwell que “...la libertad es el derecho de decir lo que los demás no quieren escuchar.”

iv Un eufemismo para no decir corruptos.

v Director de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción (organismo del Estado nacional) y ex titular de la ONG Poder Ciudadano.

vi Incursas penalmente en la figura de asociación ilícita.

vii AICPA. Report of the Task Force on the Quality of Audits of Governmental Units.

viii De la misma forma que existe la temperatura y la sensación térmica deberíamos hacer conocer los grados de *temperatura* y *sensación térmica fiscal* aunque en muchos casos debamos utilizar el rojo vivo. El *tablero*, que se publicará en medios de comunicación escrito, deberá contener índices, gráficos y esquemas claros y representativos para la comprensión de la generalidad del ciudadano medio en genera.

ix

Bibliografía

Libros del autor Licenciado José María Las Heras

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL. Editorial Eudecor

TRIBUNALES DE CUENTAS. Contribuciones para un análisis crítico de la ley 24156. Editorial Lemer. En colaboración con otros autores

ESTADO CRISTALINO. Un modelo de control de las cuentas públicas. Editorial Eudecor

ESTADO EFICIENTE. Administración financiera gubernamental. Editorial Eudecor.

ESTADO EFICIENTE. Versión corregida y aumentada. Editorial Buyatti

LA SOCIEDAD CIVIL NO ES UN CUENTO. Ediciones Macchi.

UNA PROPUESTA NACIONAL integrada de producción, trabajo y solidaridad. Dos Mundos Ediciones.

ESTADO EFICAZ. Auditorías de resultados en el sector público. Ediciones Buyatti.

ESTADO SOCIAL. Gasto Público Social en Argentina. En edición
