

“RESPONSABILIZACIÓN” POR MEDIO DE LOS CONTROLES CLÁSICOS*

Emilia Lerner y Enrique Groisman

INDICE

PRIMERA PARTE: DEFINICIONES TEÓRICAS Y PRECISIONES CONCEPTUALES

Responsabilización, responsabilidad y controles clásicos

Responsabilización y accountability

Distintos tipos de responsabilización

Evolución histórica de la noción de responsabilidad

SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LOS CONTROLES CLÁSICOS Y EXPERIENCIA DE SU APLICACIÓN EN DIVERSOS PAÍSES.

Controles administrativos

Controles parlamentarios

Control judicial

Controles de los Tribunales de Cuentas y Auditorías nacionales

TERCERA PARTE: FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LOS CONTROLES CLÁSICOS EN RELACIÓN CON LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA.

***CUARTA PARTE: EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS CONTROLES
CLÁSICOS EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS DE REFORMA.***

***QUINTA PARTE: RAZONES DE ÉXITOS Y FRACASOS EN LA APLICACIÓN DE
LOS CONTROLES CLÁSICOS***

***SEXTA PARTE: CÓMO VINCULAR LAS FORMAS CLÁSICAS DE
RESPONSABILIDAD CON LOS REQUERIMIENTOS ACTUALES***

SÉPTIMA PARTE: BALANCE Y ESTRATEGIAS

OCTAVA PARTE: BIBLIOGRAFÍA

* Documento Publicado en el Libro “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” (estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD) CLAD-BID-Eudeba, Página 75.
Publicado con autorización

“RESPONSABILIZACIÓN” POR MEDIO DE LOS CONTROLES CLÁSICOS

PRIMERA PARTE: DEFINICIONES TEÓRICAS Y PRECISIONES CONCEPTUALES

Responsabilización, responsabilidad y controles clásicos

El objeto de este trabajo consiste en analizar los alcances de la responsabilización por medio de los controles clásicos y las condiciones para que éstos sean compatibles con la existencia de una más acabada rendición de cuentas de la gestión pública.

Pueden denominarse clásicos los controles implantados por el constitucionalismo en sus diversas variantes (constituciones escritas y no escritas, rígidas y flexibles), porque los supuestos en que se fundan son aquellos sobre los que se construyó la teoría democrática. En ese sentido son clásicos, porque constituyen uno de los principios en que se funda la concepción democrática del poder. Consisten por una parte en la distribución o reparto entre quienes lo ejercen para evitar su concentración, y por otra en el control que los destinatarios ese poder tienen derecho a practicar sobre sus mandatarios.

Lo que caracteriza a los controles clásicos o tradicionales es la comparación entre los actos o hechos y las normas, a fin de comprobar si aquéllos se ajustan a lo prescrito en estas últimas.

El cuadro de los controles clásicos abarca un conjunto de instrumentos generados por el Estado de Derecho con el objetivo de evitar el abuso de poder y asegurar las garantías de los ciudadanos. Sus fines son el cumplimiento de las normas existentes, de forma que se verifiquen los principios de probidad y universalidad de los actos gubernamentales, y asimismo el control de la acción de los gobernantes, para que los derechos de los ciudadanos sean respetados y no existan actos de corrupción.

En su análisis del sistema de los Estados Unidos de América, Karl Loewenstein clasifica los controles en intraórganos e interórganos, según se ejerzan dentro de un poder o entre uno y otro poder, y explica que ese proceso consiste en “el interjuego de cuatro detentadores:...electorado, parlamento, gobierno y tribunales. Mientras que el electorado es el factor legitimador de todos los otros detentadores del poder, el parlamento, el gobierno y los tribunales están fundamentalmente equiparados”.¹

Los controles administrativos clásicos son ejercidos normalmente por burócratas. Podemos encontrar un conjunto de procedimientos de control en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial, atendiendo a la competencia atribuida a los tres poderes constitucionales.

La administración ejerce el control a través de sus estructuras jerárquicas. El Poder Legislativo lo ejerce a través de las interpelaciones y debates parlamentarios, el juicio político, la aprobación del presupuesto nacional y la cuenta de inversión. Los controles jurisdiccionales del proceso administrativo o contencioso – administrativo, encargados de tutelar el derecho de los administrados, y los controles judiciales constituyen también mecanismos característicos de los estados de derecho.

Mientras que las funciones legislativa y judicial se ejercen esencialmente a través de actos específicos (leyes, sentencias), la actuación administrativa es esencialmente continua y el control le es inherente, ya que constituye una parte inescindible del proceso de administración².

El control clásico típico es el de cuentas, que tiene origen en las monarquías absolutas. No es, por consiguiente, incompatible con formas autoritarias de ejercicio del poder: cualquier administración compleja requiere sistemas de control, independientemente de la finalidad con que ese control se lleve a cabo.

En este sentido, se ha observado que el control de cuentas “es un principio universal, independientemente de las formalidades legales. Tanto el príncipe absolutista, el dictador totalitario o el señor feudal, que consideraban al Estado como de su total propiedad personal, tienen o tuvieron un interés vital por prever esta clase de revisiones”³.

Se ha distinguido entre control preventivo, concomitante y posterior, de acuerdo a la oportunidad en que dicho control opera.

El control preventivo se presenta en los supuestos de revisión del acto antes de emitirlo o de ejecutarlo. Puede ser administrativo (p.e. autorización), judicial (suspensión de la ejecución de un acto) y legislativo (aprobación del presupuesto).

El control concomitante es el que lleva a cabo la propia administración mediante su estructura jerárquica.

El control posterior se refiere a los procedimientos administrativos recursivos, a las acciones judiciales de impugnación, y al ejercido ex - post por los organismos de control.

Puesto que el poder es concebido como un mandato del pueblo, quienes lo ejercen son sus representantes, deben rendir cuenta de su actuación y están sometidos a controles.

Este supuesto constituye el fundamento de los controles clásicos y también de los más modernos, de modo que los criterios innovadores no los reemplazan: sólo los perfeccionan o complementan. Por ello, si los llamados controles clásicos no funcionan de modo efectivo no es dable esperar que los nuevos controles los suplan.

En un Estado de Derecho, a las limitaciones fácticas que encuentra todo poder se agregan las jurídicas, de modo que resulta esencial impedir que sean violadas.

El fraccionamiento o reparto de competencias mediante el sistema de controles y contrapesos entre los poderes, es un requisito sin el cual difícilmente un sistema político pueda ser considerado democrático. Pero en este esquema, los controles están concebidos para evitar los abusos y sancionar las transgresiones. Son, por consiguiente, esencialmente jurídicos. El moderno concepto de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización tienen un sentido más amplio: no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino de haber respondido al mandato recibido o de haber alcanzado las metas establecidas.

El tema de la *responsabilidad* de los funcionarios y empleados públicos es tratado por el derecho administrativo. La *responsabilidad* surge cuando el agente público ejerce sus atribuciones en forma "irregular".⁴ Esta "irregularidad" puede tener diferentes grados, dando lugar, así, a los distintos tipos de responsabilidad.

Un sistema de derecho administrativo sólo es completo si el ciudadano posee el medio de obtener la reparación por los daños que causaren los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Las formas en que se manifiesta la actividad del agente

público originan distintos tipos de responsabilidad, cuya diferencia radica en los bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar. Las mismas pueden fundamentarse o resultar ya sea del *dolo* o de la *culpa* del agente.

Para hacer efectiva la reparación de los daños e intereses ocasionados por actos u omisiones imputables a los agentes públicos debe existir una acción del Estado tendiente a determinar la responsabilidad.

El término *responsabilización*, de igual raíz semántica que *responsabilidad*, sugiere sin embargo un componente adicional y diferenciado de la responsabilidad en sentido tradicional, en cuanto supone no sólo su “asignación” por parte de un tercero, sino la existencia de un compromiso personal del funcionario público. La *responsabilización* importa, entonces, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla solamente de una obligación originada en la norma, que se hace efectiva ex - post, sino de un compromiso originado en la conciencia.

Resulta claro lo que el concepto de *responsabilización* añade al tradicional de *responsabilidad*. Mientras el último constituye una respuesta derivada de una obligación impuesta, el primero supone adicionalmente la acción consciente y voluntaria. Mientras la *responsabilización* significa “responsabilizar” y “responsabilizarse”, y en este último sentido se origina en la conciencia y el compromiso personal, la *responsabilidad* en sentido tradicional deriva de la existencia de normas que la imponen y determinan.

Responsabilización y *accountability*

Con la idea de *accountability* se aportan elementos a la definición de responsabilización. Según Oscar Oszlak⁵, *accountability* alude a la vigencia de reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión.

Se han utilizado diferentes palabras en castellano como sinónimos de ***accountability***: “responsabilidad”, “rendición de cuentas”, “rendición de cuenta”⁶, “responsabilidad”, “responsabilización”.

La existencia de mecanismos que permitan la responsabilización de los funcionarios públicos por los resultados de su gestión, está relacionada con la vigencia de una cultura que los induzca y haga posibles. Las condiciones sistémicas que generan un ámbito propicio a la rendición de cuenta, incluyen entre otros factores la transparencia en la gestión pública, la publicidad de los actos gubernamentales, la existencia de un marco normativo que establezca los mecanismos de responsabilización que abarquen a todos los niveles de la pirámide institucional del Estado, y la independencia de las instituciones encargadas de determinar las responsabilidades.

El Grupo de Trabajo de los Organismos Donantes para Mejorar la Administración Financiera en América Latina y el Caribe (Compuesto del Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE y GTZ) ha desarrollado una estrategia de acción para lograr la responsabilidad⁷.

Responsabilidad es definido como el deber de informar o rendir cuenta a una autoridad más elevada respecto a recursos manejados o trabajo ejecutado. La existencia de *responsabilidad* está íntimamente vinculada con los procesos democráticos. Se cita la Iniciativa Democrática de la US AID, que reconoce que la legitimidad de los regímenes democráticos, depende de la percepción que tenga el pueblo de su honestidad y responsabilidad.

El Informe de la Comisión Independiente de Revisión de la Oficina del Auditor General de Canadá (Wilson Committee)⁸ ha definido el término *accountability* como “la obligación de responder ante la responsabilidad que ha sido conferida. La rendición de cuentas supone la existencia de al menos dos partes: una que confiere y otra que acepta esa responsabilidad con el sobreentendido que deberá reportar sobre la manera en la que la llevó a cabo”.

La definición citada incorpora tres nociones interrelacionadas: responsabilidad, rendición de cuentas, respuesta ante esa responsabilidad. Responsabilidad ante el cometido asignado, rendición de cuentas sobre la responsabilidad conferida, y respuesta ante dicha responsabilidad, originada tanto por voluntad propia o como resultado de una exigencia normativa de responder por las acciones propias.

Desde la ciencia política se ha efectuado una distinción entre rendición de cuentas objetiva y subjetiva⁹. En la objetiva, alguien es responsable *por* algo y debe responder *ante* alguna persona o cuerpo en una manera formal, a través de normas y mecanismos claramente definidos. En la rendición de cuentas subjetiva, una persona siente la obligación hacia la profesión de servicio público o un sentido del bien común, inclusive en aquellos casos donde no hay mecanismos formales establecidos a través de los cuales pueda ser exigida. Este enfoque resulta ilustrativo de las diferencias discutidas entre los conceptos de responsabilidad y responsabilización.

Esta definición explicaría por qué, aún cuando existan condiciones sistémicas que no favorezcan la rendición de cuentas, pueden encontrarse diferentes actitudes ante la responsabilidad por parte de distintos agentes estatales.

Distintos tipos de responsabilización

El ámbito de responsabilidad que procuran hacer efectivo los controles clásicos es más restringido que el que requiere la *accountability*. Se clasifica, según la índole de las normas transgredidas, en política, administrativa, civil y penal. Estas responsabilidades son acumulables, o sea que un mismo hecho puede originar varias de ellas y la penal las implica necesariamente.

La responsabilidad política es inherente al sistema democrático, y deriva del principio según el cual la autoridad se ejerce por representación del pueblo. El modo genérico de hacerla efectiva es el voto, sea mediante la no renovación del mandato o su revocación, y los diferentes sistemas constitucionales prevén formas de destitución o juicio político.

La responsabilidad política no necesariamente implica la transgresión de normas jurídicas, sino que es suficiente el criterio según el cual no se ha desempeñado satisfactoriamente el mandato, y cuando esto último ocurre se acumula a las responsabilidades administrativas, civiles y penales.

La responsabilidad administrativa surge cuando se transgreden normas, instrucciones, órdenes de servicio o deberes éticos.

La responsabilidad civil consiste en la obligación de reparar el daño causado por un hecho o acto que transgrede el orden jurídico.

La responsabilidad penal corresponde a la comisión de un delito, y cuando media la existencia de dolo generalmente implica como accesoria la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Cuando el hecho delictivo afecta a la administración pública genera automáticamente responsabilidades administrativas y civiles, y si origina daños y perjuicios a terceros implica la obligación de resarcirlos.

El alcance de esta obligación varía según los diferentes regímenes jurídicos, y se discute si el Estado responde en forma directa o indirecta por esos daños. Quienes sustentan la primera posición alegan que el funcionario es un órgano del Estado y, por consiguiente, sus actos son imputables a este último.¹⁰

Se ha sostenido que sería valioso para la práctica republicana que quienes fueran perjudicados por actos o hechos irregulares de funcionarios públicos actuaran contra éstos además de hacerlo contra el Estado, y que este último accionara contra sus agentes cuando deba indemnizar a terceros por sus hechos u omisiones dolosas o culposas.¹¹

Evolución histórica de la noción de responsabilidad

La responsabilidad del funcionario frente al Estado existía desde los regímenes absolutistas, pero sólo en el Estado de Derecho se admite la responsabilidad frente a particulares.

El cambio operado ha sido en primer término de tipo conceptual: el control no se fundamenta sólo en las necesidades de una correcta administración sino en el principio de responsabilidad de los funcionarios.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional en Francia en 1789, proclamó que “la Sociedad tiene el deber de pedir cuentas a todo funcionario público de su administración”, y afirmó que “toda

Sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene constitución”.

El fundamento del control había cambiado, pero pese a ello la responsabilidad efectiva debió recorrer todavía un largo camino.

El propósito de que la gestión administrativa alcance la eficacia, la eficiencia y la economía requiere la aplicación de otros instrumentos y criterios, sin desmedro de las finalidades perseguidas por los controles clásicos.

A pesar de la responsabilidad proclamada por la Revolución Francesa, de índole política, por largos años el Estado no respondió por los daños originados en su actuación como poder público, y los funcionarios –según el artículo 75 de la Constitución del año VIII de la Revolución- no podían ser demandados por los particulares “por los hechos relativos a sus funciones sino en virtud de una decisión del Consejo de Estado”.

Esa norma fue sustituida en 1870 por otra que suprimió la necesidad de la decisión previa del Consejo de Estado, pero facultó a la Administración para sustraer a los funcionarios de un juicio cuando considerara que su presunta falta fuese inseparable de un acto administrativo. Como puede verse, los controles no implicaban responsabilidad ante terceros aunque sí ante el propio Estado, de modo que en este aspecto muy poco había cambiado respecto del Antiguo Régimen.

La responsabilización de los funcionarios en el derecho francés debió transformarse, tanto en el plano teórico como en el terreno normativo.

Hacia principios de este siglo, Hauriou, uno de los más prestigiosos administrativistas, sostuvo que “la mayor o menor libertad para demandar judicialmente al funcionario” quedaba compensada con la posibilidad de obtener la anulación del acto, ya que “el funcionario no es nada y su acto lo es todo”¹².

Todavía en 1921, el mismo autor planteaba la necesidad de proteger a los funcionarios contra demandas “temerarias o vejatorias” cuyo abuso “desorganizaría la administración”¹³.

También el control judicial sobre la administración pública debió abrirse paso mediante sucesivos avances: primero, la indemandabilidad del Estado cuando actuara como poder público; después, la necesidad de autorización legislativa para hacerlo y, finalmente, los reductos exentos de control, en particular respecto de los actos discrecionales, proceso que describe García de Enterría en su ya clásico estudio sobre “La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo”¹⁴.

Es necesario tener en cuenta estos antecedentes para analizar el modo en que los controles clásicos pueden contribuir a que la responsabilidad de los funcionarios se haga efectiva según nuevos criterios (*responsiveness y accountability*).

SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LOS CONTROLES CLÁSICOS Y EXPERIENCIA DE SU APLICACIÓN EN DIVERSOS PAÍSES.

Como se ha explicado en el punto anterior, los controles clásicos en el Estado constitucional tienen por objeto la limitación y el control del poder, y su esquema básico consiste en la llamada división de poderes o, más exactamente el sistema de controles y contrapesos.

Cada poder ejerce una función específica, pero también otras que en principio atañen a los demás. En lo que atañe a los fines de este trabajo, cabe señalar que aunque el poder ejecutivo es típicamente el que tiene a su cargo la administración del Estado, los otros poderes también ejercen funciones administrativas en su propia esfera.

Los controles sobre la actividad legislativa y judicial son jurídicos y políticos y se ejercen externamente respecto de los órganos controlados, mientras que la actividad administrativa está sometida además a los controles internos inherentes a toda organización.

El control judicial no se ejerce de modo general sobre la actividad de los otros dos poderes sino sobre sus hechos o actos, y se genera mediante las acciones de quienes consideran afectados sus derechos.

El control legislativo se ejerce mediante investigaciones, interpelaciones, pedidos de informes, aprobación o rechazo de las cuentas de inversión y mediante la destitución. En muchos casos, los parlamentos han creado órganos técnicos con autonomía

funcional a los cuales se asigna la tarea de realizar el control permanente de la actividad administrativa.

Como la índole y las funciones de cada poder son diferentes, también difiere el tipo de control que se aplica sobre ellos.

Las funciones específicas de los poderes legislativo y judicial se manifiestan mediante actos independientes (leyes y sentencias) que aunque puedan estar concatenados u orientados hacia una política, conservan individualidad y son aislables a los efectos del control. Pero la actividad administrativa tiene características diferentes porque es de carácter material, lo que significa que no se agota en el dictado de actos jurídicos sino que requiere su ejecución, su traducción en hechos, para lo cual efectúa gastos.

Controles administrativos

Los controles administrativos abarcan las acciones que, dentro de la administración, llevan adelante distintas instancias internas para verificar la sujeción a la normativa existente. Dentro de la administración pública, se han diseñado instrumentos tendentes a garantizar la gestión en un marco de legalidad y con pautas compatibles con la idea del buen gobierno.

Los distintos ámbitos institucionales del sector público tienen la obligación de establecer mecanismos de control interno tendentes a garantizar la legalidad y regularidad de las actuaciones. Asimismo, las estructuras orgánicas prevén un sistema de responsabilidades y acciones de los diferentes niveles jerárquicos, que generan deberes de autoridades y funcionarios.

Por una parte, podemos destacar las reglamentaciones vinculadas con el servicio civil de la administración pública, y que se relacionan con la administración de recursos humanos. Estas incluyen los regímenes de la función pública, los diseños de carrera y los escalafones aplicados a las distintas estructuras administrativas del aparato público. Estos regulan los aspectos vinculados con las condiciones que deben cumplir los agentes de la administración pública, sus deberes y derechos, y las condiciones necesarias para el desarrollo de la carrera administrativa. Abarcan también los procedimientos y recursos administrativos de que disponen los empleados públicos

para la defensa de sus derechos, y asimismo los que disponen los funcionarios para la determinación de responsabilidades ante la presunción de la existencia de delito.

En el campo de la administración financiera existe un conjunto de normas que regulan la forma en que los funcionarios pueden manejar los recursos materiales y financieros que les confía la sociedad. En esta categoría se encuentran las leyes de contabilidad y, más modernamente, de administración financiera, que contienen las normas a las que deben sujetarse los funcionarios públicos en materia de presupuesto, contabilidad pública, tesorería, la cuenta del ejercicio, la gestión de los bienes del Estado, las compras y contrataciones.

Los funcionarios a cargo de las distintas áreas gubernamentales tienen la responsabilidad de desarrollar su gestión con sujeción a la normativa específica en cada caso. En este sentido se puede hablar de la existencia de un control interno a la propia administración.

La sumisión de la administración a la ley y al derecho es responsabilidad de los funcionarios, y está asimismo sujeta al control de los Tribunales de Cuentas o Auditorías Gubernamentales, y del Poder Judicial.

Controles parlamentarios

Dentro del esquema de división de poderes, el Poder Legislativo tiene asignada la función de dictar las leyes, y también la de controlar la gestión gubernamental.

La división e independencia de poderes están íntimamente relacionadas con la fortaleza de los poderes Legislativo y Judicial, y con el ejercicio de sus funciones en consonancia con el diseño constitucional.

Las Constituciones establecen las atribuciones de cada poder, y también, en su caso, el límite de los poderes nacionales por sobre los locales. En general, se asignan al Poder Legislativo atribuciones para legislar en materia aduanera, impositiva (en algunos casos en concurrencia con los niveles subnacionales), de deuda interna y externa, la fijación del presupuesto de la administración nacional. También tiene el cometido de aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Estas funciones constituyen un control de las acciones del poder administrador, que puede clasificarse dentro de los controles clásicos.

Control judicial

No hay duda de que la existencia de órganos independientes encargados del control de la actividad administrativa y legislativa es un requisito del sistema democrático, pero la manera de instituirlos y de integrarlos y el alcance de sus atribuciones admiten diversas variantes.

El control judicial sobre los poderes legislativo y ejecutivo es inherente al sistema de controles y contrapesos establecido por la Constitución dictada en 1787 en los Estados Unidos de América, que a partir del famoso caso “Marbury vs Madison”, fue interpretado por la Corte Suprema en el sentido del control de constitucionalidad de las leyes.

El control de la constitucionalidad no sigue uniformemente el modelo norteamericano, ya que en varios países europeos y en forma progresivamente generalizada, está confiado a tribunales constitucionales que no integran el poder judicial.

En otros países –el caso típico es el de Francia- el control de la actividad administrativa está confiado a órganos formalmente situados en la esfera de la propia administración, aunque con reconocida independencia.

En América Latina se ha adoptado el modelo de los Estados Unidos de América, pero la experiencia muestra que un poder judicial con ese tipo de atribuciones no constituye en sí mismo una garantía, ya que es necesario que los órganos de control tengan independencia e idoneidad.¹⁵

Estas atribuciones están afectadas cuando las designaciones de los jueces obedecen a afinidad política o favoritismo, fenómeno contra el cual se está reaccionando en algunos países con la creación de consejos de la magistratura y jurados de enjuiciamiento (como en la reforma constitucional de 1994 en Argentina).

Controles de los Tribunales de Cuentas y Auditorías nacionales

Las competencias de los organismos de control externo, también llamados Entidades de Fiscalización Superior (EFS)¹⁶, en cuanto a determinación de responsabilidades de los agentes públicos difieren, de acuerdo con el diseño institucional que adoptan dichos organismos en cada país.

Así, podemos identificar, desde el punto de vista del diseño institucional, tres modelos básicos. En primer lugar, el modelo francés de la Corte de Cuentas “Cour de Comptes”, organismo colegiado, creado por Napoleón por ley de 1807, que, al igual que el Consejo de Estado, integran la Administración Pública aunque con reconocida independencia¹⁷.

En segundo lugar, los casos italiano (“Corte dei Conti”) y español (“Tribunal de Cuentas”), constituyen ejemplos de un modelo de instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia del Poder Administrador y del Poder Legislativo, y que constitucionalmente tienen funciones jurisdiccionales. En América Latina, este modelo fue el adoptado por Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala. Argentina tuvo hasta el año 1992 un Tribunal de Cuentas organizado bajo estas características, pero en el año 1993 se creó la Auditoría General de la Nación, sin atribuciones jurisdiccionales.

Por último, puede identificarse el modelo angloamericano, de “Contralor General”, o “Auditor General”, según los casos, órgano unipersonal en la órbita del Congreso. Estos, si bien poseen en general una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales¹⁸ e incorporan el control de gestión, con el propósito de verificar la economía, la eficiencia y eficacia de los actos de la administración pública¹⁹.

Los Tribunales o Cortes de Cuentas tienen como característica común un diseño orientado fundamentalmente al control formal - legal, y al de regularidad (financiero-contable).

Algunos de ellos poseen también facultades de control *ex – ante – facto* o control previo, tendente a verificar la legitimidad del acto y sus antecedentes en forma previa a

su ejecución, y que tiene por objeto autorizarlo o aprobarlo, o en su defecto suspender sus efectos, y -en su caso-, promover las acciones administrativas o judiciales.

El procedimiento de control previo tiene dos etapas: a) el “conforme”, que habilita la ejecución del acto; b) la “observación” que impide su ejecución, en razón de su ilegitimidad. Frente a una “observación” el poder administrador puede optar por admitirla, en cuyo caso debiera revocar el acto, o, si se tratara de vicios saneables, ratificarlo, confirmarlo, o regularizarlo, o alternativamente, insistir en la ejecución. La insistencia genera la atribución de responsabilidad exclusiva al órgano que la dispone; no sana el acto sino que habilita su ejecución. Cesa así el control legal y se abre la responsabilidad judicial y política.

Los Tribunales de Cuentas o Cortes de Cuentas, presentan dos tipos en cuanto a la competencia para la determinación de responsabilidades, según tengan o no atribuciones jurisdiccionales²⁰.

Las que las tienen, pueden establecer la responsabilidad contable mediante el juicio de cuentas, y en su caso la responsabilidad administrativa, a través del juicio de responsabilidad.

La responsabilidad contable deriva de la relación jurídica que vincula al Estado con un sujeto de derecho, y se refiere a los deberes relativos al cuidado, administración o disposición de bienes públicos. La responsabilidad administrativa deriva de una relación jurídica de empleo o función pública y comprende todas las situaciones por las cuales se causa un daño como consecuencia de la violación culposa o dolosa de deberes específicos en el ejercicio de esa función.

El juicio de cuentas es el procedimiento que se origina cuando la rendición de una cuenta por parte del responsable es objeto de reparos, y obliga al *cuentadante* a contestar los cargos y ofrecer pruebas. La sentencia puede imponer la obligación de resarcir los daños.

Cuando de la realización de un procedimiento tendente a la determinación de responsabilidades (sumario) surgen hechos que en principio suponen transgresiones a los deberes de un funcionario, debe abrirse el juicio administrativo de responsabilidad. La resolución podrá ser absolutoria o condenatoria; en este último caso se establecen

los perjuicios sufridos por hacienda pública, en cuyo caso se fija el monto del resarcimiento o las sanciones administrativas que correspondan.

Algunas de estas entidades, aún cuando no poseen jurisdicción *per se*, tienen competencia para ordenar a los organismos de la administración la realización de procedimientos tendentes a determinar responsabilidades (sumarios). Así ocurre en Costa Rica, Japón, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

Las entidades comprendidas en lo que hemos denominado modelo angloamericano, no tienen atribuciones jurisdiccionales. Los informes que producen contienen observaciones y recomendaciones de carácter facultativo y no compulsivo, aunque en general emplean mecanismos de seguimiento, lo que cumpliría una función disuasiva.

El carácter del control en este caso está orientado más a lo correctivo que a lo punitivo. Este es el caso de Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y, en América Latina, Argentina, Costa Rica y algunas EFS organizadas como Contralorías²¹.

El siguiente cuadro ilustra acerca de algunas características de diferentes EFS, en cuando a su diseño institucional y sus competencias para la determinación de responsabilidades.

País	Denominación de la Oficina	Carácter Unipersonal / Colegiado	Ejerce el control ex- ante ex-post	Doc. jurídico en que sustenta su actuación	Vinculación legal	Dirección del órgano de control
Argentina	Auditoría General de la Nación	Colegiado	Ex- post	Constitución	Congreso Nacional (posee independencia financiera y funcional)	Presidente de la Auditoría
Australia	Oficina Nacional de Auditoría	Unipersonal	Ex- post	Ley del Auditor General (1997)	Independiente	Auditor General
Bolivia	Contraloría Gral. de la República	Unipersonal	Ex- post	Constitución	Independiente	Contralor General
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	Colegiado	Ex- post	Constitución	Al Congreso Nacional	Ministro – Presidente
Canadá	Oficina del Auditor General	Unipersonal	Ex- post	Ley del Auditor General	Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas)	Auditor General
Chile	Contraloría Gral. de la República	Unipersonal	Ex- post	Constitución y Ley Orgánica	Autónomo (proveniente de la Constitución)	Contralor General
Costa Rica	Contraloría Gral. de la República		Ex- post	Constitución	Auxiliar de la Asamblea legislativa (posee independencia funcional y financiera)	Contralor General
El Salvador	Corte de Cuentas de la República		Ex- post y Ex- Ante	Constitución	Constitución Política, rinde un informe anual al Congreso	Presidente
España	Tribunal de Cuentas	Colegiado	Ex- post	Constitución	Cortes Generales	Tribunal de 12 miembros con un

						Presidente
Francia	Corte de Cuentas	Colegiado	Ex- post	Constitución	Independiente	Primer Presidente y siete Presidentes de Sala
Guatemala	Corte de Cuentas de la República		Ex- post	Constitución	Constitución Política la vincula a la Asamblea legislativa	Contralor General de Cuentas
Holanda	Corte de Auditoría	Colegiado	Ex- post	Constitución	Independiente	Presidente con el Consejo
Honduras	Contraloría Gral. de la República		Ex- post	Constitución	Constitución Política la vincula a la Asamblea legislativa	Contralor General
Japón	Consejo de Auditoría	Colegiado	Ex- post	Constitución	Poder Ejecutivo	Consejo de tres Comisionados y Presidente
Nicaragua	Contraloría Gral. de la República	Unipersonal	Ex- post	Constitución	Constitución Política la vincula a la Asamblea legislativa	Contralor General
Paraguay	Contraloría Gral. de la República	Unipersonal	Ex- post	Constitución	Congreso Nacional	Contralor General
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Unipersonal	Ex- post	Ley del Auditor y Contralor General	Cámara de los Comunes (Parlamento)	Contralor y Auditor General
Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República	Colegiado	Ex – ante y Ex post	Constitución	Asamblea General	Presidente

PAÍS	Duración en el cargo	Designación del titular	Destitución del titular	Acciones	Determinación de Responsabilidad	Otros órganos con facultades
Argentina	8 años (reelegible)	Resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso	Por conducta grave o incumplimiento manifiesto de deberes	Recomendaciones, Observaciones. Recepción y curso denuncias ciudadanas	JUSTICIA ORDINARIA. LA EFS RECOMIENDA AL ORGANISMO O ENTE LA INICIACIÓN DE UN SUMARIO.	
Australia	10 años	Representante de la Reina (Governor General) a recomendación del Ministro	A pedido del Parlamento por incapacidad física o mental, comportamiento inadecuado. El "Governor General" lo removerá si deviene fallido	Auditorías de estados financieros, auditorías de gestión Publica un informe anual		Agencias
Bolivia	10 años	Presidente de la República a propuesta del Senado	Poder Legislativo a través de un juicio de Responsabilidades que es adelantada por la Corte Suprema de Justicia	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas.	INFORMAN A LA UNIDAD LEGAL CADA ENTIDAD	No, sólo la Superintendencia de Bancos sobre las Entidades Financieras del Estado, sin perjuicio de las atribuciones de la CGR
Brasil	1 año (reelegible una vez)	Por el Organo Colegiado TCU (Viceministros y 1 Ministro)	Por el Supremo Tribunal Federal	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias	EJERCE JURISDICCION DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD Juicio de Cuentas Juicio de Responsabilidad	Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial a través de un sistema de control interno sin sometimiento al TCU

				penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas		
Canadá	10 años	Designa Primer Ministro, Parlamento aprueba	Impedimento físico o mental prolongado, falta grave por votación de ambas Cámaras	Recomendaciones, Observaciones, Publicación resultados de la Auditoria	DEBER DE INFORMAR AL PROCURADOR DEL TESORO	NO sólo contralores internos de las Agencias de Gobierno
Chile	Sin límite (limitación por edad)	Presidente de la República a propuesta del Senado	La Cámara de Diputados realiza la acusación y la Cámara de Senadores resuelve	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	EJERCE JURISDICCION DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD Juicio de Cuentas Juicio de Responsabilidad (sin perjuicio de la intervención de la justicia)	No, sólo las Superintendencias como la Seguridad Social, fiscalizadas por la CGR
Costa Rica	8 años (reelegible)	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa por proceder incorrecto o ineptitud	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables.. Denuncias penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	RECOMENDACIÓN VINCULANTE POTESTAD PARA INICIAR SUMARIOS DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD PONE EN CONOCIMIENTO DE LA PROCURACION O TRIBUNALES EN SU CASO	No sólo auditorias internas de los propios entes y órganos públicos y la Auditoría General de Entidades Financieras, sometidos a la vigilancia de la CGR

El Salvador	3 años (reelegible)	Asamblea Legislativa	Por Resolución de la Asamblea Legislativa	Recomendacion es. Observaciones.. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	EJERCE JURISDICCION DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD Juicio de Cuentas	No
España	9 años	Las Cámaras designan a los 12 miembros ,el presidente se rota entre ellos)	Por causales graves	Recomendacion es. Observaciones	EJERCE JURISDICCION Juicio de Cuentas	No solo en el ámbito del Ministerio de Economía existe un dpto llamado Intervención General de la Administración del Estado
Francia	Vitalicio	Propone el Presidente, ratifica el Parlamento	Son Magistrados inamovible	Recomendacion es. Observaciones. Publica resultados de la Auditoría.	EJERCE JURISDICCION Juicio de responsabilidad (a los contadores – accountants)	No, solo el Contralor Financiero de cada Ministerio
Guatemala	4 años	Congreso (elección por mayoría absoluta)	Congreso por falta de idoneidad o negligencia	Recomendacion es. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	EJERCE JURISDICCION Juicio de Cuentas	Superintendencia de Bancos
Holanda	Vitalicio	Nombra el presidente, ratifica el	Inamovible	Recomendacion es. Niega		No

		Congreso		aprobación de la Cuenta Pública del Ministerio hasta que éste acate las recomendaciones. Publica resultados de Auditoría.		
Honduras	5 años	Congreso	Congreso por omisión de o irregularidades comprobada	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	DEBER DE INFORMAR AL PROCURADOR DEL TESORO	NO. Solo la Dirección General de Presupuesto, , la Contaduría Gral., Dirección de Probidad Administrativa
Japón	7 años	Primer Ministro con consentimiento de ambas cámaras de la dieta	Sentencia de prisión, impedimento mental o físico prolongado	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Arbitraje en disputas.	ORDENA LA INICIACIÓN DE PROCESO AL SUPERIOR JERARQUICO DE LA ENTIDAD	Oficina de Gestión Administrativa dentro de la Agencia de Gestión y Coordinación Gubernamental
Nicaragua	6 años	Asamblea general (de la terna propuesta por el Presidente)	Asamblea General por causa justificable	Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de la acción correctiva o disciplinaria a	ORDENA LA INICIACION DEL PROCESO TENDIENTE A ENCONTRAR LOS RESPONSABLES E INFORMA A LA	No, sólo las Superintendencias de Bancos que controla entidades financieras, Ministerio de

				responsables. Denuncias penales. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas	AUTORIDAD SUPERIOR ACERCA DEL MAL USO DE LOS FONDOS	Finanzas
Paraguay	5 años (reelegible por un período más)	Cámara de Diputados (por mayoría absoluta , de la terna propuesta por Cámara de Senadores)	Poder Ejecutivo, previo acuerdo con la Cámara de Senadores, por condena penal o mal desempeño de sus funciones	Recomendacion es. Observaciones. Recepción y curso nuevas denuncias ciudadanas.	ORDENA LA INICIACION DE SUMARIO DENUNCIA ALA JUSTICIA ORDINARIA Y AL PODER EJECUTIVO	
Reino Unido	Vitalicio	Reina, a propuesta del Primer Ministro	Reina, a propuesta de las dos casas del Parlamento	Recomendacion es. Publica resultados de Auditoría.		No solo Inspectores internos de Dependencias del Gobierno
Uruguay	5 años	Cámaras del Congreso en sesión conjunta	Por las Cámaras, por sentencia definitiva de la Corte de Justicia o Tribunal ordinario competente	Recomendacion es. Observaciones. Recepción y cursos de nuevas denuncias ciudadanas	ORDENA LA INICIACION DE SUMARIO Y CONTROLA EL PROCESO TANTO ADMINISTRATIVO COMO JUDICIAL	No, sólo Organos de Control interno del Poder Ejecutivo

*Elaboración propia, en base a datos de la INTOSAI.

TERCERA PARTE: FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LOS CONTROLES CLÁSICOS EN RELACIÓN CON LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA.

Los orígenes del control y la fiscalización en la América española pueden ubicarse cronológicamente en el año 1605, en que Felipe III dictó las normas para la creación de tres Tribunales de Contadores de Cuentas en las ciudades de México, Reyes del Perú (Lima) y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada (Bogotá, Colombia), complementándolas con las ordenanzas que reglamentaban su funcionamiento.²²

En el Río de la Plata, se creó el primer Tribunal Mayor de Cuentas en 1767, por medio de la Instrucción de Carlos III, que mandó que las Cajas Reales de Buenos Aires, Tucumán y Paraguay cesaran de rendir cuentas al Tribunal Mayor de Cuentas de Lima, como lo venían haciendo.

Este sistema, minucioso y estricto, incluía las “visitas” y los juicios de residencia: “Por medio de las primeras –ordinarias y extraordinarias- se pudo inspeccionar el regular funcionamiento de los organismos administrativos y la conducta observada por las autoridades coloniales. Sirvieron los segundos, para depurar las responsabilidades contraídas por todos los funcionarios, altos y bajos, en el desempeño de sus respectivas funciones”²³.

Pero, como explica el autor citado, “todo este rigor punitivo se manifestó, sin embargo, de manera más acusada, en la defensa de los intereses del Fisco que en la protección jurídica de los súbditos”²⁴.

La rigidez del sistema colonial tenía un mecanismo de adaptación mediante la famosa fórmula “se acata pero no se cumple”, cuya herencia generó la paradójica práctica del dictado de minuciosas normas y al mismo tiempo de la desatención de su cumplimiento²⁵.

Estas Ordenanzas perseguían el propósito de establecer una completa regulación, orgánica y operativa, de estos órganos de control de los caudales públicos. Asimismo conferían poderes amplios a los Contadores y medios para desempeñarse en estos territorios, cuando se trataba de la rendición de cuentas de los caudales pertenecientes a la Real Hacienda.

Los Tribunales de Cuentas estaban integrados por tres contadores con atribuciones para revisar las rendiciones que anualmente debían remitir los custodios de las cajas reales. Sus tareas se orientaban principalmente al control de la recaudación, más que al control de los gastos.

Se iniciaba el juicio de cuentas en el caso de observarse alguna defraudación. Se preveía la formación de un tribunal de dos instancias compuesto por un fiscal, cuatro jueces de la Audiencia y dos contadores con voto consultivo; la Ordenanza preveía la suplicación (insistencia) en segunda instancia ante la persona del Rey. Para citar una persona a juicio se preveían dos avisos con costas a cargo del responsable quien, además, debía presentarse en un término perentorio bajo pena de aplicarse la multa correspondiente.

Muchas de estas previsiones han perdurado en los diferentes textos legales de Iberoamérica, España y Portugal. Estos antecedentes influyeron en la actual organización y funciones de las EFS latinoamericanas. Se cita como ejemplo el organismo de control de México, que ha conservado una denominación de resonancia tan hispana como *Contaduría Mayor de Hacienda del Honorable Congreso de la Unión*.

Después de la independencia, la creación de los Tribunales de Cuentas institucionaliza una situación preexistente, pues estos organismos canalizarán la función primaria de los oficiales reales: la recaudación, análisis y finiquito de las cuentas. Estos se encargarían, de allí en más, de la tarea de ejecución (recaudación) y los tribunales de cuentas de la tarea de supervisión (rendición).

Se conformó un sistema orientado fundamentalmente al control formal y legal, y en el control de la rendición de cuentas que asegurara que los recursos se hubieran aplicado a los fines previstos. El carácter de dicho control no incluía la verificación de las metas y los resultados obtenidos ni de la relación entre recursos utilizados y productos obtenidos.

El sistema de responsabilización adoptado tuvo las mismas bases: se fundó en el reglamentarismo y la formalidad.

En este esquema, la ley constituye una norma abstracta que describe y contiene en sí la razón de la lógica administrativa y regula la toma de decisiones y la actividad del Estado. En consecuencia, la acción de los agentes públicos será *racional* en tanto y en cuanto esté circunscripta al cumplimiento de las normas.

Según afirma Joan Prats i Català²⁶ este tipo de legitimidad corresponde al sistema de dominación legal-racional de Weber, basado en una concepción dual entre la sociedad civil y el Estado, en la creencia de la posibilidad de programar normativamente la acción estatal, y en la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas. Este modelo orientó la estructuración del esquema legal de la Administración Pública hacia la producción y ejecución correcta de las normas y en consecuencia hacia la reducción del espacio de discrecionalidad, que es considerada como germen de arbitrariedad.

La lógica de los controles clásicos sólo puede entenderse si se relaciona con el tipo de gestión al que están referidos y con la concepción del Estado en que se fundan.

Según la visión clásica, la ley es para la administración “el límite del obrar permitido”²⁷ creyendo lograr de ese modo una garantía efectiva contra la arbitrariedad.

Administrar consistiría, por consiguiente, en aplicar la ley, lo que implica un Estado guardián del orden y árbitro de los conflictos sociales, pero que no interviene en la promoción del desarrollo ni procura la satisfacción de las necesidades colectivas.

La administración se limita, de ese modo, a la ejecución de la ley, en correspondencia con el modelo racional-burocrático según el cual el respeto por las normas asegura los resultados y legitima la actuación administrativa. .

El modelo que resulta de estos principios impone obligaciones de medios y no de resultados. Por ello, se ha observado que la responsabilidad puede surgir de la infracción a las reglas, pero no por no haber alcanzado los objetivos propuestos²⁸.

Es indudable que debe hacerse efectiva la responsabilidad por la violación de las reglas, y la crítica al modelo racional burocrático no se refiere a esa necesidad sino al supuesto de que basta con respetarlas para lograr resultados.

Ese supuesto, como se ha señalado, no tiene en cuenta las relaciones informales, los circuitos ajenos a la estructura jerárquica, los intereses y las pasiones, y que la rigidez del modelo induce al conformismo y a la rutina, desalentando la iniciativa y la eficacia²⁹.

Los enfoques tradicionales de responsabilización replican el sistema taylorista de producción de manufacturas, en el que el control de calidad al final de la línea de producción asegura que el proceso cumple con las especificaciones de producto y la responsabilidad corre en un solo sentido.

Los orígenes históricos de la responsabilización tradicional pueden encontrarse en la conformación del Estado en América Latina, y en la fuerte influencia que ejercieron las instituciones implantadas por la corona española, orientadas a la “rendición” más que a la “aplicación” de recursos.

Durante el siglo XX, el Estado en América Latina tuvo una expansión fuerte, con gran intervencionismo económico, privilegiando los objetivos macroeconómicos, de cumplimiento de políticas de ingreso y empleo por sobre los microeconómicos, descuidando la eficiencia.

Se generaron dentro de la administración estatal estructuras organizacionales de gran dimensión económica, lo que podría explicar la necesidad de un complejo marco reglamentario que permitiera gerenciarla más eficazmente. Podría concluirse que lo que se originó como consecuencia de una necesidad de control, se convirtió finalmente en un cepo que limitó las posibilidades de transformación.

En un continente como América Latina, caracterizado durante largos años por sucesivos quiebres de la estabilidad democrática, el efectivo ejercicio de los controles clásicos, y la existencia de instituciones fuertes que garanticen su vigencia constituyen una necesidad esencial. Por otra parte, la existencia de gobiernos de facto produjo una inflación normativa orientada a la reproducción del sistema, que devino en la existencia de instrumentos formales no aptos para asegurar las libertades y el ejercicio efectivo de la democracia.

Aunque las normas derivadas de los regímenes de facto no permanezcan en vigencia, siguen influyendo sin embargo en muchos casos en la cultura organizacional.

CUARTA PARTE: EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS CONTROLES CLÁSICOS EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS DE REFORMA.

La experiencia de América Latina muestra, en algunos casos, las limitaciones de los modelos de control y responsabilidad, y en otros, la restricción de sus alcances respecto de los más altos niveles jerárquicos.

El caso argentino puede ilustrar respecto de lo primero. Hasta 1992 existió el Tribunal de Cuentas de la Nación como organismo de control. En 1993 se realizó una reforma integral del sistema de administración financiera pública, que redefinió la organización financiera estatal y la forma de registración y control de las cuentas públicas. La reforma desplazó el eje de la gestión pública desde lo legal – contable hacia la eficiencia y la eficacia.

Esta reforma suprimió el Tribunal de Cuentas y creó la Auditoría General de la Nación. El nuevo organismo está ubicado en la órbita del Poder Legislativo y, a diferencia del Tribunal, que tenía atribuciones jurisdiccionales y de control previo, sigue el modelo anglo - americano, incorporando una competencia de control integral, que comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones.

De la discusión parlamentaria sobre la supresión de la función jurisdiccional surge como fundamento el criterio de que la realización de los respectivos juicios implica el ejercicio de funciones que deben quedar en manos del Poder Judicial, puesto que las acciones de administrar, controlar y juzgar corresponden a tres poderes independientes.

Por otra parte, la experiencia del ejercicio de atribuciones jurisdiccionales, no parece haber generado impactos significativos. Como indica el cuadro siguiente, durante el período 1982-1992, del total de agentes imputados por juicios de responsabilidad, puede observarse que el mayor peso recayó sobre agentes de menor jerarquía.

ARGENTINA – JUICIOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIDAD – AÑOS 1982-1992
AGENTES IMPUTADOS

Ministros	1
Secretarios	17
Subsecretarios	8
Diplomáticos	31
Funcionarios	229
Jefes	141
Tesoreros	10
Gerentes	6
Choferes	92
Docentes	67
Profesionales s/discr.	31
Coordinadores	15
Asesores	10
Contratados	2
Derecho Habientes	19
Agentes administrativos	963
Agentes Policía	267
Agentes Prefectura	148
Otros	126
Total	2183

Por otra parte, en esa experiencia, puede encontrarse una desproporción entre el costo administrativo de los procesos, y su objetivo, lo que puede denominarse “deseconomía del control”.

Como ejemplo paradigmático de lo antedicho, puede citarse el caso de un juicio de responsabilidad referido a hechos ocurridos en 1967, que fue archivado 25 años después sin que se hubiera logrado hacer efectiva la responsabilidad del agente imputado.³⁰

Desde el punto de vista de los controles administrativos internos al poder administrador, la reforma del sistema de administración financiera abarcó la reorganización de todo el sistema presupuestario, contable y de la deuda pública de la administración nacional, convirtiéndolo en un esquema integrado e integral. La experiencia histórica muestra un sector público con controles internos débiles, en los

cuales se encuentran superposiciones de roles, y falta de coordinación entre las distintas oficinas encargadas de programar y registrar las diferentes etapas del gasto.

En relación con la deuda pública, y como resultado de la década que dio en llamarse “perdida”, que implicó un sustancial incremento en los niveles de deuda externa en América Latina, existía un desconocimiento de los niveles reales de endeudamiento de las diferentes jurisdicciones y entidades de la administración, y por lo tanto un alto grado de descontrol de las erogaciones que devengaría en los ejercicios futuros.

En el resto de los países de América Latina parece haberse verificado una situación similar, lo que ha llevado en muchos de ellos a la reforma de los sistemas de administración financiera. Estas reformas traen aparejada asimismo la introducción de complejos sistemas informáticos para la registración de las cuentas públicas. En general, puede observarse como rasgo positivo un incremento en la transparencia de la información.

El caso colombiano puede ilustrar la falta de independencia de los organismos de control en algunos países: dos de los recientes contralores generales están procesados, acusados de haber participado en la financiación ilegal del partido político oficialista. El caso puede considerarse paradigmático para describir la cooptación de los organismos de control por parte del poder político.

En Brasil, se llegó al juicio político de un ex – presidente por un caso de financiamiento ilegal de partidos políticos a cambio de contratos con el gobierno o información privilegiada, que el Tribunal de Cuentas no tuvo aptitud para evitar. Este caso puede citarse como ejemplo de la limitación de competencias de los organismos de control en relación con los actos o hechos de los funcionarios políticos, ya que abarca solamente los aspectos formales de los contratos, quedando fuera de su competencia lo que se denomina “grave inoportunidad o inconveniencia”³¹. Los casos mexicano y ecuatoriano presentan similares características. En estos casos, si bien los controles de los Tribunales de Cuentas estuvieron ausentes, operaron los controles clásicos parlamentarios, a través de los mecanismos tendentes a la determinación de las responsabilidades políticas.

El caso venezolano puede ilustrar asimismo las limitaciones de las EFS para controlar ciertas partidas, en este caso los fondos reservados de la Presidencia, con los que se imputó la realización de operaciones irregulares en el mercado de divisas que derivaron en la realización de un juicio político.

En los casos citados, que involucran a funcionarios políticos, el juicio político, y la acción de la justicia constituyen los medios para hacer efectivas las responsabilidades.

Los controles clásicos han merecido duras críticas, centradas tanto en los criterios con que se llevan a cabo como en su ineffectividad práctica. Se ha escrito al respecto: “Consideramos, en base a la experiencia de nuestros países, que estos controles son inaptos para producir mediante ellos un cambio de mentalidad, de actitudes, de comportamientos y creencias, antes bien, al contrario, pueden estar retroalimentando el sistema, coadyuvando a la creciente reglamentación de la actividad pública, ensalzando la formalidad en desmedro de la eficacia”³²

QUINTA PARTE: RAZONES DE ÉXITOS Y FRACASOS EN LA APLICACIÓN DE LOS CONTROLES CLÁSICOS

Se han enumerado algunas de las causas que llevaron a poner en tela de juicio el ejercicio de la responsabilidad por los controles clásicos.

Numerosas críticas aluden a las razones de su ineficacia cuando se limitan a la aplicación de criterios formales o de “planteos o enfoques rituales, restringidos y sumamente parcializados”³³ que traban la actividad controlada sin lograr impedir o sancionar los hechos y actos más perjudiciales para los intereses públicos.

Se señala que ese control no objeta la “grave inoportunidad, la arbitrariedad, la irrazonabilidad o la falta de sustento fáctico”, y da curso a los actos “si se han cumplido los trámites rituales del caso”³⁴.

Desde luego, esta crítica apunta a los criterios y formas de ejercicio del control, sin objetar su necesidad. Pero, independientemente de la amplitud o estrechez de miras de los controladores, la existencia de las disfuncionalidades señaladas pone en evidencia un desajuste entre los supuestos en que se basa el modelo tradicional y las exigencias de la administración moderna.

Otra de las razones de fracaso en la aplicación de los controles clásicos reside en lo que Carlos S. Nino denominó “anomia administrativa”, que consiste en el incumplimiento de las normas. Para combatirla, este autor consideró “crucial revisar los mecanismos y órganos externos de control que existen o se podrían establecer”, ya que “organismos como el Tribunal de Cuentas de la Nación, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas o la Sindicatura de Empresas Nacionales ... no demostraron ser muy eficaces para detener la corrupción sobre todo en altos niveles del gobierno y de la administración”.³⁵

La expansión del Estado de las décadas de los '60 y '70 vino acompañada por fenómenos de feudalización del aparato estatal, corporativismo y utilización de los recursos públicos para fines personales. Este proceso puso en cuestión la eficacia de los mecanismos tradicionales de control.

La crisis del Estado desatada en América Latina durante la década del '70 a partir de la crisis de la deuda, pone en tela de juicio la matriz estatal de gastos y, concomitantemente, plantea la insuficiencia de los sistemas de control vigentes para abarcar las necesidades de reducción y reorientación del gasto público con un enfoque microeconómico basado en la eficiencia y la eficacia.

Joan Prats i Català ³⁶ enumera algunas razones del cambio en el concepto de legitimidad de las Administraciones Públicas, que al enfoque legal tradicional adiciona la exigencia de equidad social y participación, y además, la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos:

- “a) representan sustracciones fiscales de los patrimonios privados, lo que requiere la rendición de cuentas a la sociedad;
- b) la percepción de que muchas políticas y programas públicos no tienen los impactos económicos y sociales esperados, sino otros perversos;
- c) el hecho de que la eficacia y la eficiencia se hayan convertido en una condición de supervivencia del Estado y en una condición necesaria para el logro de la competitividad.”

En la mayor parte de las EFS, no solamente de América Latina, sino también en el resto del mundo, se han ampliado las competencias, incorporando el control de gestión. Cuando esos organismos están previstos en las respectivas constituciones,

no siempre es posible modificar su diseño, aunque existe un margen para ampliar progresivamente por vía legislativa su acción hacia el control de las 3E.

Actualmente son pocas las entidades que ejercen el control previo. Se ha planteado que por una parte constituye una actividad que distrae grandes recursos de la organización, y por otra se implica la dilución de responsabilidades, en tanto la “conformidad” previa que el organismo de control otorga al acto, devendría en una suerte de “co-responsabilidad”.

Algunos de los requisitos que se identifican como necesarios para el cumplimiento efectivo de la función de control por parte de las EFS, son en general adoptados –por lo menos formalmente- en América Latina: su origen constitucional y su independencia financiera y funcional.

Sin embargo, la práctica de estos organismos ha devenido en la existencia de limitaciones en cuanto a su independencia y neutralidad.

Otros requisitos, inherentes a los ámbitos estatales (administrativo, legislativo y judicial) responsables de la aplicación de los diferentes tipos de controles, son asimismo de cumplimiento limitado: existencia de una burocracia independiente, objetiva e imparcial, con adecuada formación técnica y salarios adecuados que favorezcan su independencia de criterio; neutralidad política; existencia de una carrera administrativa basada en el mérito; competencias, marco normativo y facultades que permitan la asignación de responsabilidades a los estratos superiores de la jerarquía administrativa.

SEXTA PARTE: CÓMO VINCULAR LAS FORMAS CLÁSICAS DE RESPONSABILIDAD CON LOS REQUERIMIENTOS ACTUALES

*Not everything that counts can be counted;
not everything that can be counted counts.*

Albert Einstein³⁷

Los controles clásicos se basan en el supuesto de la existencia de un grado relativamente alto de estabilidad en las estructuras gerenciales, la fuerza de trabajo, y en el nivel y tipo de servicios provistos por el gobierno.

Las últimas dos décadas se han caracterizado por cambios profundos en el contexto económico: inflación, fases de recesión y crecimiento, globalización, cambio tecnológico, que afectaron a las organizaciones públicas.

La diferencia entre una organización que se adapta y una organización que “aprende” es sutil y profunda³⁸. La organización que se adapta sufre un proceso esencialmente reactivo y espera que las situaciones dicten el curso de la acción. La organización que “aprende” incorpora la deliberación, la reflexión y la previsión hacia el futuro.

Las tendencias que pueden ser observadas hacia organizaciones con facultades de innovación, son asociadas también con la orientación hacia una modificación de los fundamentos del control dentro de una organización³⁹. Si la responsabilidad se orienta hacia los resultados, reemplaza y reduce gradualmente las regulaciones y los procedimientos centralizados.

Los sistemas tradicionales de control sólo pueden funcionar eficazmente cuando las condiciones del entorno son estables y las tareas son repetitivas y previsibles; en los enfoques orientados a resultados, se confía en el criterio de los administradores, dejándoles límites más amplios para la toma de decisiones, y estableciendo la responsabilidad a través de sus logros.

En un mundo caracterizado por la complejidad, la incertidumbre y el cambio, no es posible prever todas las contingencias mediante reglas y controles. Por ello, la base de la gerencia se encuentra en los principios, los valores, y las reglas éticas.

Cuando se delega, deben establecerse los alcances y los límites teniendo en cuenta que la tarea del gerente consiste en “obtener resultados mediante la acción de los otros”.⁴⁰

Partiendo de la convicción acerca de que los controles son un instrumento indispensable para lograr la responsabilización de los funcionarios, cabe analizar cuáles son los más adecuados y con qué criterios deben aplicarse.

Para que los sistemas clásicos de control sirvan a ese propósito debe reconsiderarse su finalidad y, de acuerdo con ésta, modificar los criterios con que se ejerce.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el control está relacionado con las finalidades que se propone lograr la administración y con su respectivo modelo de gestión.

Se ha observado que en lo que respecta a “aquellas actividades que derivan de las misiones de control y garantías que cumple la administración pública, y específicamente en aquellas unidades dirigidas al control de otras unidades administrativas (control de legalidad o financiero) o al control de otros agentes sociales, el modelo garantista parece mantener, con ciertas modificaciones, toda su vigencia (Boix, 1994: 26)”⁴¹. No obstante, se requiere otras formas frente a “sus responsabilidades en el refuerzo y ampliación de los derechos sociales”⁴².

Las funciones de los controles clásicos se fueron ampliando: hoy se admite sin discusión que el control debe perseguir el logro de las “tres E”: eficiencia, economía y eficacia, y para ello es necesario indagar si los recursos se emplean de modo adecuado, si se alcanzan los objetivos, y si ello se logra con el menor gasto posible, todo lo cual conforma el denominado control de gestión.⁴³

Pero este control no debe considerarse como mero perfeccionamiento de los existentes, ya que implica un cuestionamiento de la forma en que los controles clásicos han sido aplicados.

La reacción contra esos supuestos llevó, en la década del 70, a criticar “la administración tradicional, jerárquica, compartimentada y caracterizada por un negativo juridicismo”⁴⁴, y a abrir paso al modelo gerencial.

Este último propone una nueva racionalidad que incorpora instrumentos técnicos, tiene en cuenta las relaciones humanas, atenúa la separación tajante entre dirección y ejecución, propicia la persuasión y el logro del consenso, la fluidez de las organizaciones, la delegación y la descentralización.

Esto plantea una cuestión no menor, y es que la asignación de responsabilidades adquiere un carácter diferente en un modelo orientado a la gestión, pues ya no se trata de contrastarla con normas legales y contables, sino con pautas de rendimiento objetivas y no subjetivas.

El modelo gerencial tiene en común con el modelo racional-burocrático la búsqueda de previsibilidad, pero difiere de este último en que la persigue mediante instrumentos técnicos.

Difiere también en que, a diferencia de la receta de Taylor, para quien el subordinado debe limitarse a la ejecución automática, propicia la delegación y el fomento de la iniciativa. De este modo, el control de gestión cobra un sentido que no tiene en el modelo clásico. Pero la evaluación de la eficacia y la eficiencia no es susceptible de una apreciación absoluta, ya que sólo puede ser definida en relación con valores, finalidades e intereses.⁴⁵

El concepto de gestión orientado a resultados está suponiendo que tanto el máximo nivel gerencial como los demás funcionarios están involucrados en la gestión de recursos. La diversidad de su participación torna difícil la identificación de responsabilidades, de modo que éstas recaen en los más altos niveles de gerencia. En esta concepción, tanto el control como la calidad, forman parte de las responsabilidades de todo gerente público.

La responsabilidad por los resultados de la gestión ha sufrido a su vez una evolución interesante.

Hace algunas décadas, un prestigioso e importante administrativista sostenía que sólo el control de legalidad tiene carácter jurídico, y que “cuando el contralor tiene por objeto asegurar la eficiencia, regularidad y moralidad de la acción administrativa, él no tiene un fin jurídico sino de oportunidad o conveniencia en la administración”.⁴⁶

Si este criterio se mantuviera actualmente, no permitiría la responsabilización por los resultados de la gestión.

Se requieren, pues, cambios en los criterios esenciales del Derecho Administrativo que tengan en cuenta la necesidad de aumentar la discrecionalidad pero perfeccionando al mismo tiempo sus controles ⁴⁷

De otro modo, la inadaptación del sistema jurídico a los requerimientos de eficiencia y eficacia favorece la pretensión de quienes pretenden para el management una discrecionalidad sin controles jurídicos, viendo en ese modelo “el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbrida, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción”. ⁴⁸

El concepto de “responsabilidad pública”, de acuerdo con la “Declaración de Responsabilidad Pública” publicada por la Sociedad de Contadores de Canadá⁴⁹ implica la implantación de un conjunto de procedimientos para garantizar los resultados cuando se opta por la delegación:

- ✓ objetivos claros y visibles y normas de servicio con relación a los cuales se medirá el desempeño de la organización,
- ✓ indicadores de desempeño para evaluar resultados, con énfasis sobre la utilidad más que sobre la precisión de las medidas,
- ✓ sistemas de información confiables y accesibles para apoyar la toma de decisiones y la medición de resultados;
- ✓ información oportuna y comprensible sobre los resultados, calidad de sistemas de control y cumplimiento de las normas.

Estos nuevos enfoques sobre responsabilización, basados en el replanteo de la función del gerente tanto en el sector público como en el sector privado, han señalado la importancia del énfasis en los resultados, por sobre los sistemas y procedimientos en sí mismos.

Se plantea que la función de mantener los sistemas esenciales de la organización y asimismo generar controles sobre ella constituye una responsabilidad de la gerencia, pues los sistemas no ser fines en sí mismos sino medios para cumplir las funciones sustantivas.

La diferencia entre el enfoque basado en los resultados y el fundado en los procedimientos puede ilustrarse mediante el siguiente esquema⁵⁰:

Cuadro 1: DIFERENCIACION	
El enfoque basado en los sistemas	El enfoque basado en los resultados
se centra en:	se centra en:
¿Cómo?	¿Entonces qué?
Funciones basadas en Insumos/productos	Funciones basadas en resultados/impactos
Medios	Fines/consecuencias
Qué se está haciendo	Qué se está logrando

De acuerdo con el glosario del Manual de Auditoría Comprensiva de la Oficina del Auditor General de Canadá⁵¹ esos enfoques son descriptos de la siguiente forma:

Auditoría basada en los sistemas: En las auditorías basadas en los sistemas, la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos se basan en el estudio organizado y en la determinación de los sistemas significativos y controles de la organización auditada. Este estudio y determinación, llevados a cabo en la fase inicial de la auditoría, determinan el alcance requerido durante la fase de examen para satisfacerse de la confiabilidad de los controles y los informes al Parlamento.

Auditoría basada en resultados: En las auditorías basadas en resultados, se pone el énfasis en identificar los resultados críticos o los productos a ser logrados por un programa o proceso. Estos resultados pueden tomar la forma de rendimientos alcanzados en relación con los programados, productos entregados, o metas que deben ser logradas para que el programa o proceso sea exitoso. Cuando estos resultados críticos han sido reconocidos, la auditoría los examina para identificar debilidades. La auditoría puede determinar si los productos o resultados alcanzados son los esperados de acuerdo con los objetivos del programa o, alternativamente, puede establecer si un programa o proceso está produciendo resultados de acuerdo con estándares apropiados de calidad y oportunidad, en forma económica y eficiente. El propósito de una auditoría basada en resultados es identificar las debilidades en la

ejecución de un programa o proceso y vincularlas con los procedimientos y prácticas que pueden constituir su causa.”

El proceso de vinculación de los controles clásicos con los requerimientos actuales ya ha comenzado, por lo menos formalmente, con la incorporación del control de gestión a las funciones de los órganos tradicionales. En ese sentido, se ha observado que “casi no existe país en que la regularidad sea la preocupación exclusiva de los controladores. Puesto que éstos examinan la actividad de los organismos públicos, les interesa el contenido de aquélla y la pertinencia de las decisiones de sus autoridades”.⁵²

Pero el control de gestión no constituye un mero perfeccionamiento del control de cuentas, ya que corresponde a una concepción diferente de la administración. Implica la renovación de las organizaciones, y dotarlas de estructuras flexibles y descentralizadas que agilicen la gestión, permitan individualizar a los responsables de éxitos y fracasos y conserven capacidad de los órganos superiores para planificar y orientar las políticas.

La cultura de la responsabilización tiene como uno de sus elementos fundamentales la incorporación de códigos de ética. Al respecto, la INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) ha aprobado un Código de Etica para los Auditores del Sector Público, que incluye los valores y principios que deben guiar su acción.

CODIGO DE ETICA DE LA INTOSAI PARA LOS AUDITORES DEL SECTOR PUBLICO

Principios:

- **Seguridad, confianza y credibilidad:** El poder legislativo y/o ejecutivo, el público en general y las entidades fiscalizadas tienen derecho a esperar que la conducta y el enfoque de la EFS sean irreprochables, no susciten sospechas y sean dignos de respeto y confianza.
- **Integridad:** La integridad constituye el valor central de un Código de Etica. Los auditores están obligados a cumplir normas elevadas de conducta (p.ej. honradez e imparcialidad) durante su trabajo y en sus relaciones con el personal de las entidades fiscalizadas.

- **Independencia, objetividad e imparcialidad:** Los auditores no sólo deben esforzarse por ser independientes de las entidades fiscalizadas y de otros grupos interesados, sino que también deben ser objetivos al tratar las cuestiones y los temas sometidos a revisión.
- **Neutralidad política:** Es importante mantener la neutralidad política –tanto la real como la percibida- de la EFS. Por lo tanto, es importante que los auditores conserven su independencia con respecto a las influencias políticas para desempeñar con imparcialidad sus responsabilidades de fiscalización.
- **Conflicto de intereses:** Cuando los auditores están autorizados a asesorar o a prestar servicios distintos de la auditoría a una entidad fiscalizada, hay que procurar que estos servicios no lleven a un conflicto de intereses.
- **Secreto profesional:** La información obtenida por los auditores en el proceso de auditoría no deberá revelarse a terceros, ni oralmente ni por escrito, salvo a los efectos de cumplir las responsabilidades legales o de otra clase que correspondan a la EFS, como parte de los procedimientos normales de ésta, o de conformidad con las leyes pertinentes.
- **Competencia profesional:** Los auditores tienen la obligación de actuar en todo momento de manera profesional y de aplicar elevados niveles profesionales en la realización de su trabajo con objeto de desempeñar su responsabilidad de manera competente y con imparcialidad.
- **Desarrollo profesional:** Los auditores deben ejercer la profesionalidad debida en la realización y supervisión de la auditoría y en la preparación de los informes correspondientes.

SÉPTIMA PARTE: BALANCE Y ESTRATEGIAS

Encontrar la manera de perfeccionar los controles clásicos y de complementarlos con los de nuevo tipo constituye una condición necesaria para lograr que quienes gobiernan y administran estén efectivamente obligados a rendir cuentas y a responder por su gestión.

Según la fórmula que “metafóricamente” plantea Robert Klitgaard,⁵³ la corrupción ocurre cuando $C = M + D - A$, en donde C (corrupción) equivale a M (monopolio) más D (discrecionalidad) menos A (accountability). Esta fórmula sería aplicable tanto a la actividad pública, como a la privada y a la actividad sin fines de lucro, y se

verificaría en cualquier espacio geográfico. Klitgaard afirma que la corrupción aparece cuando alguien tiene poder monopólico sobre un bien o servicio, tiene la discrecionalidad para decidir quien lo recibe y cuanto recibirá, y no es controlable (*accountable*).

El combate contra la corrupción requeriría entonces mejorar los sistemas políticos y económicos reduciendo o regulando los monopolios, limitando la discrecionalidad oficial y reforzando la transparencia. Aparece como fundamental el fortalecimiento del sistema judicial, incorporando las normas que incrementen la probabilidad de ser enjuiciado, y las penalidades por corrupción (tanto para quien da como para quien recibe).

La ESTRATAC⁵⁴ se enfoca sobre tres mejoras básicas requeridas por muchos países para fortalecer la *responsabilidad*, la gestión financiera y la auditoría, y a través de ellas fortalecer la fe del pueblo en la democracia:

- El desarrollo de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) dentro del gobierno nacional y dentro de cada entidad pública bajo la dirección de un “Gerente Financiero” en el nivel nacional y en cada entidad, respectivamente, responsable de producir informes financieros útiles, oportunos y veraces anuales e interinos disponibles al público.
- El establecimiento o fortalecimiento de un “Auditor General Legislativo” responsable de llevar a cabo auditorías profesionales e independientes de las actividades del Estado, observando las normas de auditoría generalmente aceptadas aplicables en el sector público, y apoyado por unidades de auditoría interna en toda entidad significativa (prever la investigación de crímenes que involucren el fraude y la corrupción administrativa y la transferencia de los casos al sistema judicial para su procesamiento); y
- El establecimiento de un sólido ambiente y estructura de control interno a través de todo el gobierno, que ponga énfasis especial sobre la aplicación de principios éticos para el servicio público; buscar, divulgar, denunciar en vía penal, y castigar la corrupción, el fraude y el crimen de “cuello blanco” en el sector público.

El Fondo Monetario Internacional ha aprobado un Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal en el que define *transparencia fiscal* en el sentido de “mantener la apertura del público respecto de la estructura y funciones de gobierno, intenciones de la política fiscal, cuentas del sector público y proyecciones fiscales”.

El Código establece como uno de los principios la *garantía independiente de integridad* que se refiere a que la integridad de la información fiscal debería estar sujeta a escrutinio público e independiente.

Al respecto, el documento identifica las buenas prácticas que deberían observar los organismos de auditoría externa:

- ✓ Existencia de un organismo nacional de auditoría responsable de emitir informes oportunos a la legislatura y el público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.
- ✓ Instrumentos de auditoría externa que incluyan como mínimo auditorías de regularidad y preferiblemente auditorías de rendimiento.
- ✓ Opinión escrita sobre los hallazgos.
- ✓ Independencia del Poder Administrador.
- ✓ Existencia de un Comité Legislativo activo para examinar las cuentas públicas, considerar el informe del auditor principal y hacer responsable al ejecutivo de remediar las deficiencias expuestas durante las auditorías.
- ✓ Desarrollo de auditorías en forma profesional y consistente con normas de auditoría reconocidas.

Las experiencias estudiadas ilustran acerca de los límites impuestos por la realidad político- económica de América Latina en el logro de la responsabilización: en lo que respecta a los órganos de control, insuficiente independencia respecto del poder administrador, falta de neutralidad política, orientación a lo legal-formal, y la sustracción a su control de la actividad de los más altos niveles políticos y de algunas partidas especiales del presupuesto. En lo que hace a la administración, la debilidad de los controles internos, la falta de una carrera basada en el mérito, la inexistencia de premios y castigos. En la órbita judicial, la inoportunidad y el alto costo de los procedimientos que vuelven ineficiente su actuación. En cuanto a los controles sociales, éstos se ven dificultados por la escasa transparencia de la acción gubernamental.

El planteo de los límites al ejercicio efectivo de la responsabilización en América Latina lleva a formular una serie de preguntas:

Las razones del fracaso de los mecanismos tradicionales ¿pueden atribuirse solamente a su alcance?

Aún con los mecanismos tradicionales de responsabilización, los órganos encargados de ponerlos en práctica, ¿podrían cumplir más acabadamente su cometido?

La prevalencia del enfoque racional-legal en materia de responsabilización y las limitaciones que ha significado en la práctica concreta, ¿implica que debe abandonarse ese tipo de controles?

¿Cómo pueden perfeccionarse los mecanismos tradicionales de responsabilización para lograr una efectiva rendición de cuentas?

Como respuesta general, cabe afirmar que los defectos señalados no pueden atribuirse exclusivamente a los mecanismos tradicionales. Las condiciones determinantes de la rendición de cuentas están relacionadas con las características del sistema político, en particular con la transparencia de los actos públicos y la cultura política. Si estas condiciones son satisfechas, aún con la existencia de mecanismos tradicionales de control, la responsabilización es factible. La mayor parte de las veces, no es tan importante la perfección de los sistemas de control, sino el ejercicio efectivo de los instrumentos existentes para que la rendición de cuentas se verifique.

Pueden aportarse, sin embargo, algunas reflexiones para reforzar la vigencia de los controles clásicos.

Sin lugar a dudas, la madurez del sistema político está en la base de un efectivo control por parte de las instancias institucionales que hacen al sistema de división de poderes. El fortalecimiento de los controles parlamentarios, a través de innovaciones introducidas en recientes reformas constitucionales, permite la efectiva rendición de cuentas por parte de las instancias administrativas (mejoramiento del sistema judicial, órganos de control en el ámbito del Poder Legislativo).

Debe analizarse el grado de transparencia de la información estatal, a los efectos de replantear su diseño con el objeto de producir informes oportunos y públicos sobre la gestión del Estado.

La justicia debe ser afianzada, incorporando instrumentos que permitan agilizar su gestión, y hacerla más efectiva.

Existe consenso acerca de que la ubicación de las Entidades de Fiscalización Superior en la órbita del Poder Legislativo tiende a su fortalecimiento. Las posibilidades de llevar esta recomendación a la práctica dependen de las características que asume en cada país, y de su diseño constitucional. Aquí debemos también diferenciar entre el diseño teórico y la práctica concreta, que estará relacionada con la independencia del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo.

Se han planteado críticas a la introducción del control de resultados como competencia adicional al control legal y de regularidad de los Tribunales de Cuentas. Parte de dichas críticas se fundan en el riesgo de “corresponsabilidad” que implicaría la existencia de recomendaciones para lograr “la buena gestión”. Creemos que estas críticas no tienen en cuenta que las recomendaciones no son de orden imperativo, sino solamente indicativo.

Sin embargo, debiera profundizarse en el futuro la forma en que este tipo de control asigna las responsabilidades y los instrumentos adecuados para su puesta en práctica.

La introducción del control orientado a resultados como complemento del basado en los procedimientos, requiere asimismo un análisis en relación con los ámbitos institucionales en los cuales se ha de aplicar. En efecto, si efectuamos una distinción de las funciones estatales de acuerdo con el objetivo que cumplen, podemos diferenciar entre las clásicas y las sociales.

En las funciones clásicas, como la defensa, la seguridad, la administración de justicia, pareciera que los controles tradicionales, basados en los procedimientos, no pueden ser sustituidos, y constituyen el eje de los mecanismos de responsabilización.

En los ámbitos estatales orientados a las funciones sociales, como la educación, la salud, la vivienda, aparecen como fundamentales los controles basados en resultados, en tanto son actividades en las cuales es importante el cumplimiento de metas.

Para que los controles clásicos contribuyan a la responsabilización no bastan las modificaciones internas de los órganos respectivos: es necesario por una parte transformar el modelo y el estilo de la gestión que deben controlar, y por otra incorporar instancias de participación de actores externos para esa tarea (organizaciones no gubernamentales, medios de información, partidos políticos) lo que a su vez requiere un consenso social fundado en valores compartidos y asumidos.

Pretender que el problema se resuelva sólo mediante modificaciones normativas implicaría caer nuevamente en los supuestos del control formal, porque el papel de las normas depende del criterio con que se las interpreta y aplica, y en ello juegan un papel esencial los valores e intereses.

Se han propuesto instrumentos específicos que pueden ser incorporados a los controles clásicos, como la creación de “un sistema de presunciones en contra del funcionario...de modo que el que ha contratado una compra por encima de los precios del mercado, cualquiera que sea la impecabilidad del procedimiento empleado en la contratación –por ejemplo, la licitación pública- , estaría obligado a explicar el motivo de la diferencia de precio, so pena de responder personalmente por el daño causado a la administración”.⁵⁵

Las modificaciones en los instrumentos clásicos deben tener, sin duda, un componente normativo, pero teniendo en cuenta que, según la acertada reflexión de Crozier, “no se cambia la sociedad por decreto”.⁵⁶

Por esa razón es importante que el respeto por la ley surja no sólo de la sanción que implique su incumplimiento, sino de la convicción de que su legitimidad emana del procedimiento democrático mediante el cual haya sido discutida y sancionada. Y para ello, la educación juega un papel fundamental.

Cuando propicia “la adopción de procedimientos para hacer observar las normas que emergen del proceso democrático”, Nino señala que “la educación es un instrumento de primer orden en este sentido, sobre todo cuando se advierte que la democracia

necesita ciudadanos con determinadas virtudes de carácter adecuadas para el proceso de deliberación pública, decisión mayoritaria y observancia de los resultados de esa decisión”.⁵⁷

Dicho de otro modo, así como la democracia requiere ciudadanos democráticos para funcionar adecuadamente, los sistemas de control necesitan funcionarios probos y comprometidos con el cometido a cumplir para ser eficaces.

Pero no se trata sólo de condiciones individuales, sino de un contexto que induzca y fomente las conductas deseables. Montesquieu señaló que “en un Estado popular no basta la vigencia de las leyes ni el brazo armado del príncipe siempre levantado; se necesita un resorte más, que es la *virtud*”⁵⁸, pero consideró que el reparto del poder protege en cierta medida contra su ausencia.

Los sistemas de control de la actividad administrativa deben construir una fórmula equivalente, porque aún no se ha encontrado la respuesta cabal a la pregunta clásica: ¿quién custodia a los custodios?

En los sistemas de control exitosos, la opinión pública es el aliado más efectivo de los organismos específicos.

El “control de los controladores” requiere, pues, ciudadanos virtuosos, pero también mecanismos para que esos ciudadanos dispongan de información, la discutan y propongan las medidas de corrección que estimen necesarias.

Así como con respecto al sistema político, la respuesta no puede consistir en una fórmula simple. Desde luego, no habrá controles efectivos si no existe la *virtud* de que hablaba Montesquieu, pero los sistemas que se diseñen deberán contener mecanismos adecuados de asignación de responsabilidades que reduzcan las conductas impropias, sin comprometer el logro de los objetivos de la gestión gubernamental.

OCTAVA PARTE: BIBLIOGRAFÍA

- Auby, Jean-François. *Management public*. Editions Sirey, París, 1996.

- Auditoría General de la Nación. "Las instituciones de control en la Argentina". En *Control & Gestión*. Año II, Número 4, Marzo de 1995. República Argentina.
- Boisclair, Jean Pierre; Barrington, J. Douglas; Blundell, William; Dimma, William; Protti, Raymond; Sandy, Karn; Waitzer, Edward. *Report on the Independent Review Panel on Modernization in the Government of Canada*. Canada, 1966.
- Boisclair, Jean Pierre. "¿Comprendemos del mismo modo la eficacia y sus implicaciones?". En *Hacia una administración pública más eficaz*. Barcelona, 1993.
- Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude. *Le budget de l'État*. Presses Universitaires de France, Paris, 1975.
- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas Formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad-CLAD, Caracas, 1997.
- Crozier, Michel. *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1984.
- Chapman, William Leslie. "Crónica resumida del proceso de control gubernamental y comentarios sobre la nueva ley de reforma del régimen de control de la administración financiera del Estado", en *Régimen de la Administración Pública*, N° 169, Buenos Aires, 1992.
- Chevallier, Jacques y Loschak, Danielle: "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 4, París, 1982.
- Debbasch, Charles. *Ciencia administrativa. Administración Pública*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1981.
- De Gournay, Bernard. "Tendances actuelles du controle des finances publiques", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 27, París, 1083.
- ESTRATAC (Estrategia de acción para lograr la responsabilidad - Síntesis Ejecutiva). Estrategia desarrollada por el Proyecto AID/LAC/RFMIP 1 y presentado y discutido en el Grupo de Trabajo de los Organismos Donantes para Mejorar la Administración Financiera en América Latina y el Caribe (Compuesto del Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE y GTZ). En www.respondanet.com, 1999.
- Fondo Monetario Internacional. "Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal – Declaración de principios". 1998.

- García de Enterría, Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 38, Madrid, 1962.
- Gargarella, Roberto. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ariel, Madrid, 1996.
- Gordillo, Agustín A. *La administración paralela*. Civitas, Madrid, 1982.
- Gordillo, Agustín A. “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos y su coordinación con la responsabilidad del Estado”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1963.
- Gordillo, Agustín A. *Problemas del control de la Administración Pública en América Latina*. Editorial Civitas SA. Madrid, 1981.
- Gorostiaga, Angel. *Transparencia en la Gestión de Gobierno. El rol de las Cuentas Públicas*. CITAF-OEA. Buenos Aires, mayo 1996.
- Groisman, Enrique I. *Políticas administrativas para el sistema democrático*. CISEA-Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1991.
- Hauriou, Maurice. *Obra escogida*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). *Código de Ética de la INTOSAI para los Auditores del Sector Público*. Aprobado por el Comité Directivo en su 44ª reunión, celebrada en Montevideo en noviembre de 1998 – XVI INCOSAI.
- Isoard, Carlos y Jiménez de Sandi. *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- Kernaghan, Kenneth & Langford, John W. *The Responsible Public Servant. The Institute for Research on Public Policy*. Canada, 1990.
- Kliksberg, Bernardo. “La racionalidad irracional de la burocracia”, en *Cuestionando en administración*. Paidós. Buenos Aires, 1973.
- Klitgaard, Robert. *International Cooperation Against Corruption. Finance & Development*. March 1998.
- Leclerc, Guy; Moynagh, David W.; Boisclair, Jean-Pierre; Hanson, Hugh R. *Rendición de Cuentas, Informe de Rendimiento, Auditoría Comprensiva – Una perspectiva integrada*. CCAF-FVCI Inc., Ottawa, Canada, 1996.
- Lerner, Emilia Raquel. “El Control Externo gubernamental. El caso argentino”. En *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*. Angel Ginestar

- (comp.). Volumen I – Notas Introductorias. CITAF – OEA. Buenos Aires, República Argentina, 1996.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
 - Ley de Contabilidad de 1984. Suplemento de “Régimen de la Administración Pública”, comentada por Luis Perez Colman. Editorial Ciencias de la Administración S.R.L. Buenos Aires.
 - Mariluz Urquijo, José. “El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Buenos Aires”. *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Buenos Aires, 1951, tomo III.
 - Massanet, Michel. *La nouvelle gestion publique. Pour un État sans bureaucratie*. Editions Hommes et Techniques. Suresnes, 1975.
 - Mayer, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Depalma. Buenos Aires, 1982.
 - Merrifield, Juliet. *Performance Accountability: For What? To Hom? And How? Focus on Basis*. Volume 3, Issue B. Harvard University. Editorial Board Members.
 - Meyers, Larry, F. y Hood, Jamie. “Armonizar Control y Responsabilidad con Poder e Improvisación”. En *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*. INTOSAI. Enero 1994.
 - Montesinos Julve, Vicente. “Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas”. En *Auditoría Pública*. Revista de los Organos Autonómicos de Control Externo. Nº 18 . España, Septiembre de 1999.
 - Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1942.
 - Nino, Carlos S. *Un país al margen de la ley*. Emecé. Buenos Aires, 1995.
 - Osés Abando, Josu. “Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación”. En *Auditoría Pública*. Revista de los Organos Autonómicos de Control Externo. Nº11. España, Octubre de 1977.
 - Oszlak, Oscar. “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”, (mimeo), Buenos Aires, 1999.
 - Ots Capdequí, J.M. *El Estado español en las Indias*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
 - Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*. BID, 1997.
 - Prats i Catalá, Joan. *Derecho y Management en las Administraciones Públicas. (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, junio de 1994.
 - Tribunal de Cuentas de España. “Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas de España”, s/f.

- Radburn, Wm.F. & Barrados, María. “Result-Based Auditing”. Discussion Paper N^o 68. Office of the Auditor General of Canada. August 1994.
- Regodesebes, José Rafael. *El control público*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1984.
- Stem, Klaus. “El tribunal de cuentas en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados Federados (Länder)”, en *Control financiero en la democracia.*, Joseph Thesing y Wilhelm Hofmeister (comp.). Fundación Konrad Adenauer-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 1995.

¹ Lowenstein (1970), pág. 233.

² Chapman (1992).

³ Stem (1995).

⁴ Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1974.

⁵ (1999).

⁶ La expresión “rendición de cuenta” es utilizada en el sentido de “dar cuenta de”, lo que significa un matiz diferente de la mera y tradicional “rendición de cuentas”.

⁷ *Responsabilidad* es una palabra que ha sido acuñada en español como un neologismo equivalente al término inglés *accountability*.

⁸ Ver “Rendición de Cuentas, Informe de Rendimiento, Auditoría Comprensiva – Una perspectiva integrada”.

⁹ Definición planteada por el profesor C.E.S. Franks, citado en (4).

¹⁰ Gordillo, Agustín A. (1963).

¹¹ Gordillo, op.cit., pág. 53. Este autor observa, sin embargo, que “en ningún repertorio de jurisprudencia se encuentran más de uno o dos casos de efectiva responsabilización de un servidor público”.

¹² Hauriou, (1976), pág.57

¹³ Hauriou, (1976), pág.57

¹⁴ García de Enterría, (1962)

¹⁵ Ver Gargarella (1996) , en particular el capítulo 9: “La justicia dependiente de la política. El caso argentino” .

¹⁶ En inglés: *Supreme Audit Institutions (SAI)*.

¹⁷ En algunos países, como Japón, Corea y Cuba, el organismo de control integra el poder administrador, variando en cada caso su grado de independencia.

¹⁸ La excepción está constituida por Chile, que a pesar de denominarse Contraloría General, posee funciones jurisdiccionales.

¹⁹ Llamadas las 3 E.

²⁰ Aunque generalmente se utiliza el término *jurisdiccional* como genérico, y *judicial*, como específico, algunos autores sostienen que en un sistema de división de poderes sólo los jueces tienen jurisdicción (ver Gordillo,1963)

²¹ En América Latina la herencia española se modifica en los años '50 con la misión Kemmerer, que da lugar a la creación de Contralorías en los países del Caribe y del Pacífico (Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela y algunos centroamericanos).

²² Tribunal de Cuentas de España.

²³ Ots Capdequí, (1965), pág. 52

²⁴ Op.cit., pág. 53

²⁵ Al respecto, puede consultarse García Hamilton, *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria*.

²⁶ Prats i Català (1994).

²⁷ Mayer, (1949), pág.4

²⁸ Chevallier y Loschak, (1982), pág. 67

²⁹ Kliksberg, (1973).

³⁰ El caso se refiere a un empleado de correo que fue declarado prescindible, cuando no correspondía por tener más de dos hijos. Como su jefe informó que tenía dos, y el empleado alegó que oportunamente había puesto en su conocimiento que tenía tres, el Tribunal de Cuentas dispuso su reincorporación con pago de las remuneraciones caídas. Se inició juicio de responsabilidad contra el jefe, que falleció durante su transcurso. El proceso siguió contra los herederos, hasta que finalmente el expediente fue archivado 25 años después.

³¹ Ver Gordillo, en prólogo a Regodesebes (1984).

³² Gordillo, Agustín A.. *Problemas del control de la Administración Pública en América Latina*. Editorial Civitas SA. Madrid, 1981, pág. 97.

³³ Regodesebes, (1984), pág.8

³⁴ Regodesebes, op. cit.

³⁵ Nino, (1995), pág. 238. La cita se refiere a organismos de control que existieron en Argentina hasta el año 1992.

³⁶ Prats i Català, op.cit.

³⁷ Citado por Radburn & Barrados (1994).

³⁸ Meyers y Hood (1994).

³⁹ Meyers y Hood, op.cit.

⁴⁰ Chevallier y Loschak (1982).

⁴¹ Cunill, (1997), pág.-259.

⁴² Cunill, op.cit., pág. 254

⁴³ De Gournay, (1983), pág. 516

⁴⁴ Massanet, (1975), pág. 58

⁴⁵ Debbasch, (1981), pág. 489-.

⁴⁶ Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1955, pág- 284.

⁴⁷ Prats i Català, Joan (1994).

⁴⁸ Prats i Català, Joan. op.cit.

⁴⁹ "Statement of Accountability". Society of Management Accountants of Canada, 1988.

⁵⁰ Radburn & Barrados (1994).

⁵¹ Radburn & Barrados, op.cit.

⁵² De Gournay (1983), pág. 516.

⁵³ Klitgaard (1999).

⁵⁴ Estrategia de acción para lograr la responsabilidad.

⁵⁵ Nino, op.cit., pág- 239.

⁵⁶ Crozier, Michel. *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid. 1984.

⁵⁷ Nino, op.cit. pág. 252.

⁵⁸ Montesquieu (1942) pag.26