



Los desafíos del sistema de control gubernamental

MARÍA ESTELA MORENO
Coordinadora Académica
Maestría en Auditoría Gubernamental
UNSAM

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno
*Estado y Políticas Públicas en Argentina:
Nuevos desafíos a la luz de la investigación*

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Campus Miguelete, San Martín
12-13 de Abril 2016

Sede central: Edificio de Ciencias Sociales · Campus Miguelete
Av. 25 de Mayo 1021, San Martín.
4006-1500 Int. 6063 - Alumnos grado: Int. 1444
Sede posgrado: Paraná 145, C.A.B.A. 4374-7300

<http://epyg.unsam.edu.ar>

 /epyg.unsam

 /unsam_epyg



Los desafíos del sistema de control gubernamental

El deseo simultáneo por efectividad decisoria y por control es tan racional como contradictorio (O'Donnell, 2000).

Esta ponencia se propone presentar las características, formas y herramientas que adopta el control gubernamental en Argentina y en el mundo en la actualidad; se interrogará sobre quiénes son los actores involucrados en el proceso de control gubernamental, sobre qué limita su competencia, y las formas que adopta ese control incluyendo las más actuales discusiones sobre su naturaleza. No es posible avanzar sobre estas cuestiones sin abordar la temática de la rendición de cuentas: su conceptualización y estado del arte. De este modo la *accountability*, y su tipología, serán centrales para la comprensión del fenómeno del control gubernamental, enfocándose en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sus características y el tipo de control que realizan. Seguidamente se abordará una descripción del sistema de control argentino, sus componentes y el alcance de competencia de los mismos, haciendo hincapié en los diferentes roles institucionales y diseños organizacionales, y en la forma en que estos influyen la configuración de la eficacia de los órganos de control gubernamental. Para esto inevitablemente se abordará la lucha de paradigmas entre los controles clásicos y los controles de resultados, y su rol en el fortalecimiento del sistema democrático y la constitución de la ciudadanía.

El enriquecimiento del estado del arte respecto a la *accountability* que se llevará adelante aquí será entendido en clave de teoría administrativa, explicando la influencia, a través de dimensiones, que el diseño organizacional de los órganos de control externo de los países ejerce sobre la eficacia de la rendición de cuentas de sus funcionarios, como uno de sus componentes. El centro de atención del mismo refiere al análisis de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS), bajo el supuesto de que los procedimientos, alcance de competencias y diseño institucional de las mismas inciden en la forma que adopta la *accountability* de los funcionarios públicos, no como único condicionante, pero sí como parte de la comprensión del modelo, en la consideración de que las instituciones que interesan son las que incentivan al buen gobierno y el gobierno con integridad (Villoria, 2011b:3). El insumo clave para la rendición de cuentas de los ciudadanos es el acceso a la información pública, en este sentido el análisis de la eficacia de las EFS estará dado por el estudio de las cualidades de los informes de auditoría, como producto final del proceso de auditoría.

Se revela como importante la discusión sobre nociones de *accountability* de la Ciencia Política y las Ciencias Administrativas; y las formas que adoptan los modelos de control en el mundo y sus consecuentes roles en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, avizorando con preocupación la necesidad del fortalecimiento de esos modelos de rendición a fin de que los funcionarios del sector público den cuenta de sus actos, encontrándose por fuera de los mecanismos de *accountability* vertical (O'Donnell, 2000:22), aceptando que existe una visión actual cada vez más extendida de que la corrupción es inherente a la democracia (Villoria, 2006:232) y avistando la escasa elaboración teórica respecto a la temática.



La acepción que asume la terminología *accountability* para este trabajo, está analizada desde la Doctrina Administrativa, centrándose en la visión de Oscar Oszlak orientada a la práctica de *accountability*, en términos de responsabilidad (2003). Este término denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello (Oszlak, 2003:1). Tiene que ver con una predisposición moral voluntaria, más que con la reglamentación que obliga al funcionario a rendir cuentas. Dice Oszlak (2003; 1):

“A mi juicio, con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos).

En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla.”

En esta última línea es que se aborda la cuestión, indagando sobre las modalidades que adoptan los distintos tipos de organismos de control externo en relación a la *accountability*, temática no abordada en el estado de arte actual¹.

Accountability y el control contemporáneo gubernamental.

La administración de la gestión gubernamental afronta hoy un desafío: dar respuestas a la ciudadanía por la forma en que gerencia los recursos públicos, en términos de eficiencia, eficacia y economía. Como sostienen Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz la mayoría de las administraciones puede evitar eficazmente las restricciones que les presentan los diversos mecanismos de control de las decisiones gubernamentales (2002:1). El papel de la Administración se consideraba que consistía en la mera aplicación eficaz de las elecciones políticas, siendo el paradigma de gestión pública dominante en Europa y el mundo, durante más de cien años, el burocrático, con toda su carga de control y toda su obsesión por evitar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad del empleado público. (Villoria, 2007: 111).

La gestión tradicional, basada en los esquemas burocráticos de procedimientos, no brinda elementos útiles para analizar la forma en que el Estado presta servicios y cumple con su finalidad; lo cual ya está sobradamente probado (Villoria, 2007:111). La necesidad de rendir cuentas en términos de responsabilidad y respuesta por los actos, presenta un escenario en el que interviene un actor que cobra importancia: el órgano de control. Desde los paradigmas de control se presencia una ruptura: no alcanza con realizar controles de cumplimiento meramente formal, ya que en manos medianamente hábiles, las “trampas” no suelen ser contables, sino evaluatorias (Ballesteros, 1991:15). La mayoría de las

¹ Cabe aclarar que en el marco teórico de este trabajo se han avanzado sobre visiones politológicas también, no sólo administrativas, de lo que se entiende por *accountability*, ya que se comprende lo relevante de las mismas en el estado del arte actual.



administraciones puede evitar eficazmente las restricciones que les presentan los diversos mecanismos de control de las decisiones gubernamentales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:1).

Mayor prueba de esto es el cambio en la configuración del mundo de la auditoría. Este mundo estaba dominado por los llamados “cinco gigantes”, un poderoso grupo de empresas multinacionales que se repartía el 70% del mercado internacional y auditaba a todas las grandes corporaciones: Deloitte & Touche, Ernst & Young, Pricewaterhouse Coopers, KPMG y Arthur Andersen. El Escándalo Enron, revelado en octubre de 2001, que condujo a la quiebra de Enron, una empresa estadounidense de energía con sede en Houston, Texas, y a la disolución de Arthur Andersen, inició un ciclo de quiebras que modificaron la configuración del mundo de auditoría, ya que además de constituir la reorganización por bancarrota más grande en la historia de los Estados Unidos para la época, se le atribuyó la mayor falla en auditoría conocida, y sembró las bases para una discusión de fondo sobre el rol y alcance de la auditoría.²

Enron fue constituida en 1985 por Kenneth Lay, después de la fusión de Houston Natural Gas e InterNorth. Varios años más tarde, cuando Jeffrey Skilling fue contratado, desarrolló un equipo de ejecutivos que, a través del uso de lagunas de contabilidad, entidades de propósito especial e informes financieros pobres, fueron capaces de esconder miles de millones en deudas de ofertas y proyectos fallidos. El director de finanzas Andrew Fastow y otros ejecutivos, no sólo engañaron a la junta directiva y al comité auditor de Enron sobre las prácticas contables de alto riesgo, sino también presionaron a Andersen a ignorar los problemas (Adam Adam, 2002:35). Los accionistas perdieron cerca de \$11 mil millones de dólares cuando el precio de la acción de Enron, que llegó a un máximo de US\$ 90 por acción a mediados del año 2000, se desplomó a menos de US\$ 1 a fines de noviembre de 2001. La Securities and Exchange Commission (SEC) comenzó una investigación y su rival competidor Dynegy ofreció comprar la empresa a un precio muy bajo. El acuerdo fracasó y, el 2 de diciembre de 2001, Enron se declaró en bancarrota bajo el Capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos. Unos activos ascendentes a \$63,4 mil millones de dólares convirtieron la quiebra de Enron en la mayor bancarrota corporativa en la historia de Estados Unidos hasta la quiebra de WorldCom el año siguiente, y su continuación en Europa con la quiebra de Gescartera en España y Parmalat en Italia. Muchos ejecutivos de Enron fueron acusados de una variedad de cargos y fueron, posteriormente, sentenciados a prisión.

El auditor de Enron, Arthur Andersen, fue encontrado culpable en una corte distrital de Estados Unidos; pero, para cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos revocó la sentencia, la compañía había perdido a la mayoría de sus clientes y había cerrado. Los empleados y accionistas recibieron devoluciones limitadas en juicios, a pesar de perder miles de millones en pensiones y precios de las acciones. Como una consecuencia del escándalo, se promulgaron nuevas regulaciones y leyes para ampliar la exactitud financiera de las compañías públicas. En particular, la Sarbanes-Oxley Act expandió las repercusiones por

² BBC Mundo.com. Noticias: ENRON: radiografía de un escándalo, 6 de febrero de 2002.



destruir, alterar o fabricar registros en investigaciones federales o por tratar de estafar a los accionistas. La ley también aumentó la responsabilidad de las empresas auditoras de permanecer neutrales e independientes de sus clientes. Este es un ejemplo de por qué la auditoría de cumplimiento no es suficiente, cuando los abusos más graves de la picaresca gerencial se pueden encubrir hábilmente detrás de unas cuentas formalmente irreprochables o de papeles perfectamente conformados (Ballesteros, 1991:14).

A partir de estos hechos, se presenta un escenario en que las gestiones transitan un cambio de modelo, e imponen la agenda a los órganos de control para que modifiquen, asimismo, sus metodologías de abordaje de los procesos de control. De este modo la *accountability* se ve favorecida por la inclusión de metodologías relacionadas al control por desempeño, más que por las de control de cumplimiento tradicional, constituyendo esto la hipótesis del presente trabajo.

Accountability: clarificación conceptual

Oscar Oszlak, que ha trabajado significativamente la conceptualización de la responsabilización sostiene que resulta llamativo que el vocablo sajón “*accountability*” no encuentre su correlato en el español:

“En un trabajo anterior argumenté que cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos (Oszlak, 1998).”(2003:1)

“A mi juicio, con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos).” (2003:1)

“En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Propongo la expresión “responsabilidad” por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.” (2003:1)

“Se requiere una adecuada distinción conceptual entre sujetos y objetos de las relaciones implicadas por esos términos.” (2003:2).

De este modo, el autor argentino sostiene que la rendición de cuentas es una cuestión que va más allá de la obligación “legal” de responder, sino que alcanza dimensiones morales, en las que el individuo tiene una obligación ética desde la convicción de rendir cuentas:



“Responsabilidad³, en cambio, tiene a mi juicio otro sentido, significaría algo así como la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la responsabilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una auto exigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir responsabilidad en el sentido indicado, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción.” (Oszlak, 2003:3).

“En este sentido, un aspecto importante de la distinción es que la voluntad de rendir cuentas precede al acto de asumir la responsabilidad y, por lo tanto, al hecho de que este compromiso resulte luego pasible de una exigencia de responsabilización. El sujeto de la responsabilidad posee, desde antes, un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna. En cambio, cuando esa condición previa no está presente, el único instrumento capaz de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la obtención de productos y/o la aplicación eficiente de los recursos, es la responsabilización, que conlleva (o debería conllevar) alguna penalización por incumplimiento o algún reconocimiento -pecuniario o no- por los resultados comprometidos y logrados.” (Oszlak, 2003:3).

“La responsabilización se plantea principalmente con relación al pasado. En cambio, la responsabilidad y la responsabilidad, tienen lugar en una suerte de presente continuo. En cierta forma, la responsabilidad es la contracara de la responsabilización: si no hay responsabilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.” (Oszlak, 2003:3).

“La responsabilidad por la gestión, por lo general, no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino que puede adoptar otras modalidades.” (Oszlak, 2003:3).

Accountability y Responsabilización

El valor y los mecanismos de la responsabilización (*accountability*) son fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática (Consejo Científico del CLAD, 1998:2). El rediseño del Estado no solamente es una exigencia para una gestión

³ El término, naturalmente, es un neologismo que introduzco como modo de aludir al grado en que un agente manifiesta su voluntad de rendir cuenta, por considerar que el sentido del mismo se aproxima mejor a *accountability*, concepto que considero su equivalente inglés.



eficiente, sino también un medio de relegitimación social y política del mismo (Oszlak, 2003:5). En los ámbitos académicos y de investigación se está avanzando en la comprensión del fenómeno, y se está robusteciendo la visión que relaciona el fortalecimiento de los organismos de control como instrumento de *accountability* horizontal, con la efectividad de la *accountability* en términos de rendición de cuentas responsables de los funcionarios públicos y el fortalecimiento de la democracia representativa.

El concepto de *accountability*, o de rendición de cuentas, refiere a la receptividad y responsabilidad que deben tener los agentes públicos (Mainwaring, 2005:7). Implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Como sostiene Villoria algunos podrían pensar que es ético lo que es eficaz (2007:115), pero la eficacia no es un valor que produzca siempre los mismos y aceptados resultados. Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente (Peruzzotti, 2008:3):

1. la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*);
2. la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (*enforcement*).

Es cierto afirmar aquí que el concepto *accountability* es un concepto en construcción, que devino imperioso como resultado de la necesidad de dar cuenta a la sociedad de políticas de administración, gobierno y funciones; de informar y ser transparentes. Es por esto que la rendición de cuentas surge como una herramienta para lograr tales fines. El concepto de *accountability* se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes (Consejo Científico del CLAD, 1998:1). Ebrahim define la *accountability* como “*la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas*” (2000:11). Simon Zadek, lo define como el proceso de “*lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas*” (2001:26), mientras en El Federalista Madison expone que respecto al proceso de crear frenos y contrapesos “*La acumulación de todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en las mismas manos, sean estas de uno, de pocos, o de muchos, hereditarias, autonombradas o*



electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía” (Madison, 1994:204).

Clarificar conceptualmente la *accountability* es una tarea, sin duda alguna, compleja. Requiere la comprensión del lector sobre los variados enfoques de abordaje, fundamentalmente comprendidos en visiones relacionadas a la teoría política, específicamente orientadas a las teorías democráticas; y las visiones más orientadas a las cuestiones administrativas, esto es en la lógica de la comprensión del fenómeno desde el punto de vista instrumental, la rendición de cuentas y sus herramientas de garantía.

Como un primer abordaje es imprescindible que se cite la obra de Guillermo O’Donnell (1998), que impuso la clasificación de *accountability* entre la llamada vertical y la horizontal, refiriendo el presente a esta última acepción. La *accountability* horizontal es entendida por este autor como la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O’Donnell 1998:19). Los organismos de control gubernamental conforman esta tipología de agencias estatales con autoridad legal, que deben estar autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado (O’Donnell, 1998:16). Al analizar las distintas conceptualizaciones sobre este término, se encuentran diversos indicadores que podrían perfectamente enlistarse en estos dos tipos. Ciertamente es, que la *accountability* vertical, cuya acepción refería fundamentalmente a las acciones de delegación y castigo de los ciudadanos a través de la utilización de la herramienta electoral, está dando lugar a una nueva tipología en el marco de la misma que refiere al control social, llamada *accountability* societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:30).

Siguiendo a Peruzzotti, el concepto de rendición de cuentas (*accountability*) refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos (2008:1). La desconfianza del poder, especialmente del poder que puede convocar una coerción abrumadora en su apoyo, es tan vieja como la sociedad humana. Vimos que ya en sus orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales. Estos controles están basados en la idea de dividir, y en la medida de lo posible balancear, varias agencias ubicadas en el ápice de ese “algo” (sea llamado reino, imperio, república, o estado) que puede emitir medidas colectivamente vinculantes y respaldarlas con la supremacía de la coerción. La idea de que la división y el balance pueden producir controles mutuos entre los temidos poderes es tan vieja como Aristóteles y Polibio, pero nadie lo expresó mejor que Madison:

“La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición... Quizás sea un reflejo de la naturaleza humana que este recurso sea necesario para controlar los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mejor reflejo de la naturaleza humana? ... Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por



los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y luego obligarlo a que se controle a sí mismo... Este criterio de suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de mejores motivos, puede encontrarse en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos...” (1994:206).

De este modo, el control debe estar garantizado, y para hacerlo O’Donnell (2000:18) entiende que existen dos tipos de agencias: las de balance y las asignadas:

“Algunas de esas relaciones interestatales, sin embargo, originan en que una agencia dada considera que otra agencia ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción, y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos). Cuando se trata de una situación de este tipo, estamos frente a un caso de accountability horizontal de balance. La denomino de esta manera porque esta clase de accountability horizontal es ejercida por alguno de los poderes (ejecutivo, legislativo, o judicial) a los que las constituciones democráticas contemporáneas intentan aproximadamente balancear.”

O’Donnell (2000:19) manifiesta que existen varias limitaciones para el accionar de estas Agencias de Balance:

“Una es que las instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales. Una segunda limitación es que las acciones tendientes a la accountability horizontal de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas. En tercer lugar, los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye así al agravamiento y a las dificultades de solucionar el conflicto dado. Finalmente, las instituciones de balance son un instrumento de control demasiado tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.”

Y por tanto, sugiere que las Agencias Asignadas deberían cumplir un rol definitivo en la rendición de cuentas:

“La verificación de estas limitaciones para la efectividad de la AH⁴ condujo, prácticamente en todas partes aunque en diferentes períodos y con diferentes características, a la creación de agencias con accountability horizontal asignada. Éstas son las varias agencias (Ombudsman, auditorías, controladores, conseils d’Etat, fiscalías, contralorías, y similares) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción. En principio, las agencias asignadas tienen varias ventajas respecto

⁴ Accountability Horizontal.



de las de balance. Una es que pueden ser proactivas y continuas en su actividad.”(O’Donnell, 2000:19).

“Otra es que, por esta razón, pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Otra ventaja es que para sus acciones las agencias asignadas pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o “políticos.” Finalmente, por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales.” (O’Donnell, 2000:19).

Se ha teorizado en extenso sobre la rendición de cuentas o *accountability*, relacionándola con la transparencia, la lucha contra la corrupción y la calidad de la democracia representativa, ya que valores como eficacia, economía, eficiencia, objetividad y neutralidad, no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética de nivel superior que les dé sentido (Villoria, 2007:116). Lo cierto es que poco se ha analizado el rol de las Agencias Asignadas para operacionalizar empíricamente la responsabilización de los funcionarios públicos, y por ende la respuesta de quienes gobiernan sobre sus actos a los ciudadanos.

Accountability horizontal y organismos de control

Para comprender la relación entre *accountability* y organismos de control, vale aquí hacer una sucinta referencia a las conceptualizaciones sobre ciudadanía, y su correlato en los modelos de representación. Los individuos están, ante todo, ocupados en producir y distribuir riquezas. En sus sociedades los ciudadanos ya no tienen el tiempo libre necesario para ocuparse de los asuntos públicos; deben, por lo tanto, mediante la elección, confiar el gobierno a individuos que consagren todo su tiempo a esa tarea (Manin, 1995:2). La forma ciudadanía moderna encontró su viabilidad histórico-estructural en la transición de la sociedad tradicional al orden racional-legal, representada por el Estado Democrático de Derecho. El término en sí, se ha ido modificando significativamente en los últimos siglos. Partiendo de la crisis de representación, han surgido diversas manifestaciones sobre la importancia creciente que adquieren los organismos de control, como representantes del ciudadano en tareas de control gubernamental. Es de vital importancia relacionar a la democracia y a los organismos de control a partir de la nueva noción de *accountability* (O’Donnell, 1998:1) o responsabilidad⁵, ya que si bien no existe un imperativo categórico sobre las cuestiones que deben realizar los funcionarios, estos deben responder ante la ciudadanía por sus acciones. Las democracias representativas tienen limitaciones con respecto al control, ya que lo que se define vía representantes son las cuestiones generales, y no su efectiva ejecución, para lo cual la sociedad depende del control jerárquico que podrá ser gerencial, burocrático o tradicional (Prats i Catalá, 1998:13).

⁵ Este término denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello, ver Oszlak, Oscar: “¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable”. En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: 28-31 octubre 2003.



Los organismos de control son una nueva dimensión del contrato social firmado entre los individuos y el Estado/Gobierno. Los gobernantes no son solamente individuos distintos que ocupan una posición diferente de la de los gobernados, sino que conservan en sus decisiones cierta independencia frente a la voluntad de los gobernados. Esta idea se ha traducido por el rechazo o la prohibición de dos prácticas precisas que habrían privado igualmente a los representantes de toda independencia: los mandatos imperativos y la revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos (Manin, 1995:6). Más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos, y la capacidad de éstos de exigir cuentas al gobernante, más democrático será el régimen (Bresser Pereira, 1998:15). La idea de democracia, si bien ha sufrido modificaciones a lo largo de su tradición, actualmente se encuentra extremadamente emparentada con la idea de democracia representativa. A lo largo de la conformación de la tradición de la democracia representativa, el mecanismo de representación ha sido visto fundamentalmente de dos maneras diferentes: como delegación o como empatía, entendiendo en el primer caso que un ciudadano delega en un representante sus obligaciones y responsabilidades decisorias, mientras que la representación entendida como *empatía* implica la convicción de que un representante surge de entre sus iguales para representarlos como si su palabra fuera la de ellos, y que por sus características, verdaderamente representativas, fue seleccionado para ejercer esa función -sin importar mayormente la manera en la que fue elegido. Esta metamorfosis que sufrió la representación (Manin, 1995:5) ha derivado en un descreimiento de los representados en sus representantes, configurándose hoy pertenencias híbridas, con partidos políticos (fundamental actor de representación en las democracias modernas) desideologizados, cuya única finalidad es “atrapar” todo elector que sea plausible de ser cooptado (partidos *catch all* o partidos escoba), y esta debilidad de los partidos ha reforzado al ciudadano como actor individual que reclama por sus derechos. En este marco, el control orientado a la ciudadanía, prevé mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios políticos, para que estos le respondan a quiénes los eligieron de una forma más continua, de esta manera se introducen precauciones (“verticales” y “horizontales”) que tienen como objetivo asegurar una correcta representación de los intereses de la sociedad. Las primeras están representadas fundamentalmente por las elecciones, las segundas por el control del aparato burocrático.

La forma que adopta este control da lugar a diversas tipologías según los teóricos contemporáneos. Para Peruzzotti y Smulovitz (2002:4) existen distintas formas de *accountability*: la legal y la política. La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente; los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados "correctos" en tanto los mismos se ajustan a procedimientos legales preestablecidos. Entre la norma legal y una decisión particular, hay un terreno limitado de discrecionalidad política. Para que los mecanismos de *accountability* legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan. Sin este prerrequisito el *accountability* legal no puede implementarse. El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales



respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática.

En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control, aunque para Przeworski, Stokes y Manin (1999:125), las instituciones electorales tienen limitaciones intrínsecas que les impiden constituirse en mecanismos adecuados para lograr que los representantes se responsabilicen por sus actos. Przeworski afirma que el problema de *accountability* en América Latina no difiere de los problemas de *accountability* que enfrentan los gobiernos democráticos en otras latitudes. Es más, según Przeworski, las dificultades que enfrenta la región son inherentes a la democracia, y no producto de características locales e idiosincrasias (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:7). Shuggart, Moreno y Crisp afirman que “*la aparente escasez de accountability horizontal*” en América Latina se debe “*al mal funcionamiento de la accountability vertical*” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:8). Lo cierto es que el modelo burocrático procedimental de las administraciones no pareciera ser compatible con la participación, la equidad o la misma democracia (Villoria, 2007:120)

La vigencia de la efectividad de la *accountability horizontal* es muy importante si tenemos en cuenta que gran parte de las funciones que el Estado realiza, y de los servicios que brinda, no sólo se encuentran bajo control de los funcionarios públicos sin responsabilidad electoral, sino que además sus extra-limitaciones implican una seria lesión de los derechos de los ciudadanos. El creciente aumento del tamaño de la burocracia gubernamental, ha generado que el control ciudadano sobre la gestión pública se descomponga en dos vectores: por un lado, la relación de representación entre ciudadanos y representantes y, por el otro, la relación de control entre representantes y funcionarios públicos no de carrera, sino designados por políticos. De esta manera, como demuestra Przeworski (1998:22), no sólo los ciudadanos tienen un control indirecto sobre la Administración Pública sino que, y esto es más grave aún, los políticos no tienen la información suficiente como para controlar las agencias públicas y evaluar su desempeño. De ahí que la estructura del gobierno también puede afectar la representación de los intereses de la sociedad.

La complejidad de las instituciones estatales y su impenetrabilidad, impiden el control de la actividad gubernamental por parte de la sociedad. En este nuevo escenario, los organismos de control cumplen la función de “representar” el control que debería hacer de manera directa el ciudadano. Si a lo expuesto le sumamos que la baja institucionalización y una ciudadanía de baja intensidad, que deriva en la falta de control horizontal de los ciudadanos, son las resultantes de la implementación actual de este modelo de democracia delegativa (O'Donnell, 2000:14), queda claro que la existencia de organismos de control gubernamental, independientes y solventes técnicamente, se constituyen en una necesidad de las democracias actuales, para la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos por los políticos electos, que se encuentran por fuera del alcance de los métodos de *accountability vertical*.



En las democracias institucionalizadas, la *accountability* no es sólo vertical, es decir que los representantes periódicamente deben rendir cuentas en las urnas⁶, sino también horizontal, esto es a través de una red de poderes relativamente autónomos, es decir instituciones que pueden exonerar y cuestionar, y de ser necesario, sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos (Sartori, 1992:36). La *accountability vertical*, junto con la libertad de formar partidos y tratar de influir sobre la opinión pública, forma parte tanto de la democracia representativa como de la democracia delegativa; pero la *accountability horizontal*, característica de la democracia representativa, no existe o es extremadamente débil en la democracia delegativa, más aún, los presidentes de democracias delegativas ven a las instituciones que realizan *accountability horizontal* como impedimentos para su misión, y hacen persistentes esfuerzos para trabar su funcionamiento (O'Donnell, 2000:25). Cuando O'Donnell habla de esta red de poderes relativamente autónomos -las instituciones encargadas de aplicar la *accountability horizontal*-, claramente se podría pensar en los organismos de control, cuya función es pedir la rendición de cuentas de su gestión a los funcionarios no electos de manera horizontal. Es de vital importancia que los organismos de control, en sus variadas presentaciones, se fortalezcan, surgiendo como verdaderas instituciones establecidas para aseverar una vigencia más plena del orden jurídico, del control de la gestión y la transparencia de la función pública. El papel de los organismos de control en el marco de un estado democrático de derecho es esencial, es difícil pensar la democracia moderna sin pensar en el rol fundamental que ejercen los organismos de control, centrándose el presente escrito en el análisis de un tipo de Agencia Designada (O'Donnell, 2000:18) que son las EFS, cuya presentación se desarrolla en el apartado siguiente.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el nuevo paradigma de control gubernamental

Las EFS⁷ son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y de la gestión financiera públicas. Son instituciones estatales independientes, responsables de fiscalizar el desempeño del gobierno y las cuentas públicas y, en algunos casos de supervisar el sistema de auditoría interna (Santiso, 2004:181)⁸. En ocasiones también se les asignan funciones jurisdiccionales, para juzgar y hacer efectiva la denominada responsabilidad contable. En la mayoría de los Estados existen instituciones de este tipo, con similares características. Estas, en algunos casos, incorporan ambas funciones, de fiscalización y enjuiciamiento, y, en otros, exclusivamente la función fiscalizadora, y se organizan en forma colegiada o mediante un órgano unipersonal, cuyos titulares o integrantes poseen un mandato que puede ser limitado en el tiempo o de carácter vitalicio. A nivel nacional, son EFS típicas: los Tribunales de Cuentas del ámbito europeo continental, y las Contralorías Generales de la República de Latinoamérica. En el área anglosajona se puede mencionar a la *National Audit*

⁶ Sartori (Sartori, G.- Elementos de teoría política. Alianza. Madrid: 1992. Capítulo 11) señala que el voto y la posibilidad de no reelección son los únicos elementos que tienen los ciudadanos para asegurar la responsabilidad de los representantes políticos.

⁷ En inglés: *Supreme Audit Institutions (SAI)*.

⁸ En algunos países, las EFS también actúan como organismo supervisor de la auditoría interna del gobierno.



Office del Reino Unido, la *Office of the Auditor General* de Canadá, y la *Government Accountability Office* de Estados Unidos (Grilli, 2008:6).

Las EFS no están ajenas al debate en torno a la Nueva Gestión Pública que surgió en Europa a partir de la década del 70, y que dio lugar a posiciones controvertidas en defensa y crítica al nuevo modelo que de algún modo se hacen presentes hasta nuestros días. Siguiendo a Bresser Pereira (1998:19) puede decirse que mientras la administración pública burocrática emergió en el siglo XIX bajo los regímenes liberales-autoritarios, en los que garantizar las reglas de la ley y la separación entre los patrimonios público y privado representaron los dos desafíos principales, la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más *accountable*⁹ para la sociedad. Los cambios principales están en los mecanismos de *accountability*. Mientras la administración pública burocrática fue controlada por procedimientos, auditorías y revisión parlamentaria estrictos, en las nuevas formas de administración pública gerencial -formar gerentes más capaces de tomar decisiones y más responsables- gana fuerza el control de los impactos, del gerenciamiento de la competencia y del control social. Sin embargo, el cambio es extremadamente lento, una vez que la inercia, el capital invertido y una ideología burocrática atrincherada representan los obstáculos principales a esta nueva gestión pública o a la reforma gerencial del aparato del Estado (Bresser Pereira, 2001:9). El control social en la Administración Pública puede ser visto como la contracara de este proceso de *accountability* en la medida que su objetivo es poner en práctica la capacidad de los funcionarios públicos de rendir cuentas por las acciones realizadas.

Los países que adoptaron con más énfasis la reforma de la gestión pública son Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, todos los países escandinavos, Estados Unidos, Brasil y Chile. Italia está profundamente inmersa en la reforma; en Francia, España y Alemania puede verse algún movimiento en esta dirección, pero la administración permanece esencialmente burocrática. A pesar de haber incluido dos países latinoamericanos en la lista anterior, la mayoría de los países de esta región ni siquiera emprendieron una reforma integral del servicio público. Entre las principales características de esta nueva administración pública gerencial se pueden citar (Grilli, 2008:9):

- orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos);
- fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de

⁹ La palabra "accountable" significa literalmente "answerable", bound to give a explained" (obligado a dar una explicación, capaz de ser explicado) y "accountability" significa "the quality of being accountable" (la calidad de ser accountable) Lexicon 1993. La expresión rendición de cuentas constituye una traducción más literal, pero con ella se pierde buena parte del marco relacional en que se inscribe la idea de accountability. Los canadienses la traducen al francés como imputabilité, pero la palabra equivalente en castellano está fuertemente asociada a la idea de culpa, que constituye una versión muy restrictiva y sesgada de la misma.



participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas.

La introducción del *management* en las administraciones públicas, como consecuencia de la orientación gerencialista de las reformas desarrolladas a lo largo de las últimas décadas, ha puesto en cuestión el juego de los mecanismos de *accountability* característicos de las burocracias públicas (Longo, 2003:1). La reforma en curso no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad funcionando sólo de acuerdo con la técnica de sus cuadros burocráticos, ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en la que individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y político. Por eso, ella exige la participación activa de los ciudadanos, por eso el nuevo Estado que está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad, por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa, por eso las reformulaciones en curso son también una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando sus objetivos a través de la constitución de sujetos sociales más conscientes de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en la cual la competencia y la solidaridad continuarán siendo complementarias y contradictorias. En este nuevo Estado, los órganos de control no están exentos de las reformas que allí se vienen produciendo (Bresser Pereira, 1998:10).

La forma que asumen las distintas EFS en los estados nacionales más desarrollados y en los no desarrollados, corresponde a las características de cultura política de cada uno de ellos. Una mejor o peor gestión pública depende la suerte misma de una sociedad, su mayor o menor nivel de desarrollo y bienestar social, el grado de equidad distributiva entre sus diferentes sectores y la gobernabilidad de sus instituciones. Por lo tanto, la responsabilización por la gestión es el requisito mínimo que toda sociedad debe asegurar para que, quienes asumen responsabilidades por la producción de valor público, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus resultados. Esta postura enunciada por Oszlak (2003:7) refleja los matices diferentes más apropiados a los países de la región Latinoamericana, en los cuales aún no está instalada una cultura que incorpore como valor moral la rendición de cuentas, la entiende como un proceso de exigencia puntual hacia el funcionario de rendir cuenta (“... *acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos...*”), en cierta medida la considera equivalente a la *accountability*, aunque concibe a esta última como una actitud voluntaria de rendir cuenta más que una obligación, actitud voluntaria que se asume naturalmente en contextos culturales que tienen incorporado este valor, como se verá en el caso de los países desarrollados. Como lo menciona Prats i Catalá (1998:35), el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del Estado, cualitativamente más importantes; y la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente "públicos" como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasi mercados o mercados planificados y,



finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana. Reinventar la burocracia significa hoy principalmente mejorar la solución de los dos problemas a que responde su estructura institucional: el problema de durabilidad de los compromisos legislativos y el problema de agencia que envuelve el de monitoreo. La solución tradicional pasaba por reconocer voz en el proceso, exclusivamente, a los políticos, a los funcionarios, a los jueces y a los ciudadanos con un derecho subjetivo o un interés legítimo en una decisión administrativa. Ahora se trata de abrir el número de actores, de mejorar la información y participación de todos ellos y de perfeccionar el sistema general de responsabilidad administrativa. Los países que ya cuentan con burocracias consolidadas están investigando y experimentando diversos caminos a estos efectos. América Latina debería tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos. José Mario Brusa, señala que *“la administración financiera pública tradicional se estableció en un contexto de política fiscal ortodoxa y persiguiendo, casi exclusivamente, el control de legalidad sobre la ejecución del mandato presupuestal y la vigilancia sobre los responsables del manejo de fondos y bienes en prevención de los delitos contra la administración pública que los mismos pudieran cometer”* (1998:24).

Retomando lo señalado sobre el esquema tradicional, es allí donde la vigilancia ponía énfasis sobre contribuyentes y funcionarios sumergiendo a la administración pública en estructuras, funciones y tareas administrativas pre capitalistas y casi coloniales. El control previo externo de las Contralorías, Tribunales de Cuentas y autoridades presupuestales centrales recaía sobre los actos administrativos que generaban compromisos, y los juicios de cuenta o de responsabilidad fiscal que se llevaban a cabo por los organismos estatales de control fiscal, sin intervención del Poder Judicial, eran consideradas instituciones de aquél esquema tradicional, incompatible con una moderna Gerencia Pública. Al hablar de los cambios propuestos para esta Nueva Gerencia Pública, es interesante repasar lo que afirmara Marcos Makón (2000:33) en su “Proyecto de Reforma del Estado”:

“la administración financiera va más allá de un modelo tecnocrático o instrumental. Es una herramienta de gobierno y su utilización apropiada otorga ventajas de índole política a quienes la utilizan. La reforma de la administración financiera sólo tiene valor real si es útil para mejorar la gestión de los gobiernos, sobre todo de sus áreas sociales, es decir si es útil a la gente. Si ello no se logra se destinarán grandes esfuerzos para implantar un modelo tecnocrático que seguramente será reemplazado en unos pocos años por otro mejor. La administración financiera debe coadyuvar a una mejor gestión pública y jamás debe ser un fin en sí mismo.”

Ahora bien, al decir de Brusa (1998:14):

“el modelo de control previo introdujo un factor -verificar el cumplimiento de la norma- que posteriormente distorsionó la eficiencia y responsabilidad de la administración financiera, razón por la cual su supresión ha sido recomendada y perseguida con ahínco por la cooperación técnica internacional para con la región, particularmente la bilateral proveniente de los países anglosajones que por



tradición están afiliados a la práctica de una auditoría independiente y obviamente posterior”.

Es en este escenario que, como respuesta y alternativa al esquema clásico criticado, las entidades multilaterales propiciaban el modelo SINAFAL (Modelo de Sistema Integrado de Administración Financiera para América Latina) que reemplaza el control previo con la consecuente reforma de los Organismos Superiores de control haciendo énfasis en el concepto de *accountability*, en el fortalecimiento de la disciplina contable al interior del Estado, en el desarrollo del sistema de control interno de la administración y en la tecnificación de la actividad de auditoría.

Situándonos concretamente en el ámbito de estos modernos organismos de control, y repasando los lineamientos que en materia de eficacia de la auditoría gubernamental emanan de la INTOSAI (sigla en inglés de la Organización Internacional que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de las finanzas públicas de los países miembros de las Naciones Unidas¹⁰), puede mencionarse la Declaración de Lima (Perú, 1997) en la que se establecieron las líneas básicas de la fiscalización, que constituyen el fundamento del control de las finanzas públicas y representan el marco filosófico y conceptual de las actividades tendientes a inspirar las políticas a seguir por las instituciones de control externo. En este marco, se elaboraron directrices que abarcan los grandes ámbitos del proceso de control, y que constituyen una metodología de control de las actividades que presentan un interés colectivo o común para las EFS, que son importantes para todas ellas, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas. Los considerandos de dicha Declaración aluden a que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente, que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una EFS eficaz. En tal sentido la "Declaración de Lima" sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización ha establecido¹¹:

- El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente: desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras,
- La actividad de control debe tener como objetivo que se puedan adoptar medidas correctivas, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigir la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

¹⁰ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

¹¹ ISSAI I. La declaración de Lima. Perú, 1977.



- Los objetivos de control a que tienen que aspirar las EFS son: legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones.
- La EFS debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad y publicarlo.
- Las competencias de control de las EFS tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
- Toda la actividad estatal estará sometida al control de la EFS, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

Entre las cuestiones que deben ser sometidas a control, la Declaración de Lima alude a:

- las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero;
- la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes;
- contratos públicos y obras públicas (su control no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución);
- las instalaciones y procesos de la elaboración electrónica de datos;
- las empresas económicas con participación estatal;
- el control de las subvenciones realizadas con fondos públicos que debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada.

En el caso de aquellos países que cuentan con Tribunales de Cuentas, éstos tienen como característica común un diseño orientado fundamentalmente al control formal - legal, y al de regularidad (financiero-contable), y según tengan o no atribuciones jurisdiccionales pueden establecer la responsabilidad contable mediante el juicio de cuentas, y en su caso, la responsabilidad administrativa a través del juicio de responsabilidad. Sin embargo, nadie duda hoy que existe consenso en que las funciones de los controles clásicos se fueron ampliando: hoy se admite sin discusión que el control debe perseguir el logro de 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. Si bien existen lineamientos impartidos por los organismos rectores en materia de control gubernamental que se espera constituyan guías ideológicas a seguir por las EFS, puede decirse que las reformas en el ámbito de la Administración Financiera dan cuenta del agotamiento de los controles clásicos y la imperiosa necesidad de su ampliación hacia nuevas competencias que permitan una actuación eficaz en materia de auditoría pública (Groisman y Lerner, 2000:1).



EFS y el control de gestión

El control de resultados, en lugar del control centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es una condición esencial de la Nueva Gestión Pública, que a su vez se relaciona con la evaluación del desempeño. La discusión relativa a la rendición de cuentas en la reforma del Estado está orientada por la teoría del principal/agente, que presupone que la responsabilidad será reforzada por medio del compromiso de los productos más relevantes y resultados directos, y del monitoreo del desempeño de los agentes. Los contratos son el mecanismo que permite al principal (los ciudadanos) ejercer su control y sanciones sobre los agentes (funcionarios públicos) (Przeworski, 1998:22). Por ejemplo, aunque el gobierno pueda delegar la provisión de servicios, no puede delegar la rendición de cuentas, que en el sector público se procesa en redes de múltiples camadas. Problemas de ética y probidad también deben ser considerados cuando el gobierno aumenta el poder discrecional de los gerentes en un ambiente de elevada competitividad. El tema de la rendición de cuentas y la gobernabilidad cobra una importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas y el gobierno de las naciones. La transparencia en el manejo de los fondos públicos y la gestión pública fortalecen la institucionalidad del país y la eficiencia con que se asignan los recursos. Esto mejora la gobernabilidad y el funcionamiento del Estado, generando mayores niveles de bienestar para la sociedad y menos corrupción. La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es, a la vez, un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países, sin embargo la ejecución de este mandato dista mucho de la realidad, ya que la rendición de cuentas establecida no ha evolucionado lo suficiente ni en armonía con la evolución de la administración pública actual, por ello existe un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante de lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido. El aumento de la divulgación de los temas de corrupción, el descrédito creciente de la clase política y el reclamo creciente de la conciencia ciudadana, ha hecho que la sociedad y los gobiernos dirijan su mirada hacia este mecanismo, y que por ello se desarrolle en estos momentos un movimiento que se puede calificar de continental, orientado a la actualización de estos sistemas y a vincularlos con el tema de la gobernabilidad y la participación ciudadana.¹²

Przeworsky sostiene sobre la vinculación estrecha entre representación y *accountability*: "*Aun cuando los ciudadanos no están en capacidad de controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, podrían ser capaces de hacerlo si pudieran inducir a los gobernantes electos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus acciones pasadas*" (Przeworsky, 1998:10). Con base en ella, podemos afirmar que la instauración de una cultura democrática verdadera se basa en una nueva forma de ver la representación, compuesta por:

¹² XIV Asamblea OLACEFS 2004-Buenos Aires noviembre 2004-Memoria.



- Un sistema administrativo que se estructure sobre la base de métodos, procedimientos y principios e instituciones sustentados en la búsqueda de la transparencia administrativa.
- Unos representantes conscientes de cumplir sus deberes de transparencia.
- Unos representados informados permanentemente por sus gobernantes.

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. 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 de 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. 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 (Groisman y Lerner, 2000:1).

El control clásico típico es el de cuentas, que tiene su 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. Es importante señalar los diferentes tipos de control establecidos por su oportunidad. 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 (por ejemplo 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 (Groisman y Lerner, 2000:2).

Modelos de EFS

Haciendo foco en las EFS, se pueden identificar, desde el punto de vista del diseño institucional, tres modelos básicos (Groisman y Lerner, 2000:7). 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, integra la Administración Pública, aunque con reconocida independencia. 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. 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 jurisdiccionales¹³, e incorporan el control de gestión con el propósito de verificar la economía, la eficiencia y eficacia de los actos de la administración pública.

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 (Groisman y Lerner, 2000:8). 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 jurisdiccionales. Los 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 el 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. Algunas de estas entidades, aun cuando no poseen jurisdicción *per se*, tienen competencia para ordenar a los organismos de la administración la realización de procedimientos dirigidos a determinar responsabilidades (sumarios). Así ocurre en Costa Rica, Japón, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (Groisman y Lerner, 2000:8).

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

¹³ La excepción está constituida por Chile, que a pesar de denominarse Contraloría General, posee funciones jurisdiccionales.



El carácter del control, bajo tal modalidad, 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 Contralorías¹⁴(Groisman y Lerner, 2000:9).

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 “tres E”¹⁵ (Groisman y Lerner, 2000:14). 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”. Se volverá sobre esta cuestión en el apartado siguiente.

Algunos de los requisitos que se identifican como necesarios para el cumplimiento efectivo de la función de control por parte de las EFS, son: su origen constitucional y su independencia financiera y funcional; existencia de una burocracia independiente, objetiva e imparcial, con apropiada 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 (Groisman y Lerner, 2000:14).

La transformación respecto a los estilos gerenciales pone en la mesa una nueva discusión, ya planteada por O’Donnell (1998), respecto a la contradicción entre eficiencia y cumplimiento normativo, tal como claramente expone Longo (2003:3):

“...donde la contraposición entre lo nuevo y lo tradicional ha alcanzado un mayor grado de conflicto ha sido cuando los diseños institucionales propios de la reforma gerencial han afectado a los mecanismos seculares de responsabilización, ejercidos mediante fórmulas de control tanto interno como externo a cargo de tecno estructuras especializadas (intervenciones, contralorías, auditorías, inspecciones, oficinas o tribunales de cuenta, etc.) que han asumido tradicionalmente la misión de fiscalizar el comportamiento de los actores públicos con el fin de garantizar el cumplimiento de la legalidad en materia de probidad y limpieza de los procedimientos administrativos. Aquí la discrecionalidad, en tanto factor debilitante de tales garantías, ha sido vista en ocasiones como un posible caballo de Troya de la politización de las administraciones o de la captura de estas por intereses particulares.”

¹⁴ Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela y algunos países centroamericanos.

¹⁵ Eficiencia, eficacia y economía.



Se plantea entonces una encrucijada entre el hacer eficiente en términos de resultados, y el hacer eficaz en términos de parámetros normativos; lo cual inevitablemente repercute en los modelos que adoptan las EFS en tanto agencias asignadas. En este sentido, surgen algunos interrogantes y cuestiones a considerar que Longo resume en seis afirmaciones (2003:4):

1. La responsabilización por el rendimiento, característica de la reforma gerencial, responde a una necesidad de eficacia de la gestión pública, no resuelta por los mecanismos tradicionales de responsabilización.
2. La implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilización por la probidad/equidad.
3. La responsabilización por el rendimiento afronta en la gestión pública problemas específicos, que le confieren una especial dificultad.
4. La dificultad para implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen colaboración interorganizativa.
5. Afrontar las dificultades propias de la responsabilización por el rendimiento obliga a asumir enfoques de exigencia y rendición de cuentas distintos de los burocráticos-jerárquicos.
6. La reforma gerencial obliga a construir un nuevo entorno de responsabilización orientado a la mejora del rendimiento. Para conseguirlo, la iniciativa y el trabajo del directivo público son fundamentales.

Está claro que ha surgido un nuevo paradigma, que requiere mecanismos de responsabilización acordes al mismo. No sólo interesa el cumplimiento formal o las cuentas prolijas, sino que la ciudadanía exige una rendición de cuentas en las que los funcionarios nombrados por los políticos electos estén a la altura de responder con eficiencia sobre sus resultados. El conflicto entre ambos tipos de responsabilización es proporcional a la magnitud y el potencial de intromisión de los controles de regularidad existentes (Longo, 2003:6). El hecho de avanzar con controles más orientados a medir el desempeño, no tiene por qué implicar el debilitamiento de los sistemas de garantías en materia de probidad/equidad, y mucho menos abrir las puertas a la corrupción o la generalización de prácticas reprobables (Longo, 2003:7).

Las EFS, así como el resto de los mecanismos de *accountability*, no son meros accesorios secundarios de la maquinaria institucional representativa sino que cumplen una función esencial. Si los mismos son débiles o ineficaces, la dinámica de la institucionalidad representativa se resiente. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen consiguientemente un papel central en todo régimen representativo: asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. Es en este espacio donde se desenvuelve la política de rendición de cuentas: reconocer cierto ámbito de autonomía de los mecanismos representativos con respecto a los mandatos de los representados de manera permitir el ejercicio del liderazgo político sin que ésta libertad devenga en un gobierno



totalmente encapsulado sobre sí mismo o irrespetuoso de la voluntad popular y de las reglas legales que regulan su operación. La total ausencia de mecanismos de rendición de cuentas así como un exceso de control conspira contra el buen ejercicio de la representación política (Peruzzotti, 2008:2).

El accionar de las agencias de balance es de carácter intermitente y reactivo: por lo general intervienen sólo una vez que la trasgresión ya ha sucedido (O'Donnell 2002:92). Las agencias *asignadas*, en cambio, se distinguen de las de *balance* en dos aspectos: que están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas y que su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos (Peruzzotti, 2008:13). El fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS como agencia asignada. En este aspecto es fundamental establecer:

1. procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios,
2. la existencia de un sistema de *tenure* o estabilidad profesional
3. salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios
4. criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias

Una evaluación adecuada acerca del funcionamiento presente de las EFS no deberá dejar de tener en cuenta tres dimensiones¹⁶ (Peruzzotti, 2008:16):

1. en primer lugar, un análisis del modelo de gestión de la institución y del grado de profesionalización y de actualización alcanzado por cada agencia,
2. en segundo lugar, su interrelación con otras agencias horizontales, es decir, cómo se inserta en una red más amplia de rendición de cuentas y que nudos críticos se le presentan a dicha red que evitan su normal funcionamiento,
3. en tercer lugar, la relación e interacción de las EFS con otros actores que si bien no son parte constitutiva de la red de mecanismos horizontales de control, no pueden ser soslayados de un análisis comprensivo sobre el estado de rendición de cuentas en cada país. En particular, es importante analizar las vinculaciones que se establecen entre las EFS y actores de la sociedad civil que promueven una agenda de mejoramiento de la calidad institucional de los mecanismos de rendición de cuentas.

EFS e INTOSAI

En cuanto a la forma en que funcionan o deberían funcionar las EFS, es menester referenciar la actuación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Las EFS se encuentran nucleadas en la INTOSAI que es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años la

¹⁶ Sobre la primera se ahondará en el apartado siguiente.



INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, “*Experientia mutua omnibus prodest*” el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La INTOSAI ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. Actualmente la INTOSAI cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados.¹⁷

La estructura general de las normas de auditoría de la INTOSAI tiene su origen en las declaraciones de Lima y Tokio, en las conclusiones y recomendaciones adoptadas por los congresos de la INTOSAI y en el trabajo realizado por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Contabilidad y Auditoría del Sector Público en los Países en Desarrollo. Las normas de auditoría de la INTOSAI se dividen en cuatro tipos:

1. Postulados básicos.
2. Normas generales.
3. Normas de procedimiento.
4. Normas para la elaboración de los informes.

La INTOSAI ha elaborado estas normas con objeto de ofrecer un marco de referencia para el establecimiento de procedimientos y prácticas a seguir en la realización de las fiscalizaciones, incluidas las de los sistemas informatizados. Estas normas deben considerarse a la luz de las peculiaridades constitucionales, legales o de cualquier otro tipo de las EFS.¹⁸ Las interpretaciones y aclaraciones de estas normas corresponden al Comité Directivo de la INTOSAI y las modificaciones, al Congreso de la INTOSAI.

De acuerdo a estos postulados esgrimidos por la INTOSAI, las EFS deben atender al cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI en todas las cuestiones que se consideren esenciales. Las EFS deben decidir las normas que son compatibles con este tipo de actividad, a fin de garantizar de manera permanente un alto nivel de calidad en sus trabajos. Las EFS deben aplicar su propio criterio a las diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización pública. La obligación de rendir cuentas, por parte de las personas o entidades que manejan recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla de forma correcta y eficaz. La implantación, en el seno de las Administraciones Públicas, de unos sistemas idóneos de

¹⁷ Ver www.intosai.org

¹⁸ ISSAI 100. Postulados básicos de la fiscalización pública. INTOSAI.



obtención de datos, de control, de evaluación y de presentación de informes facilitará el proceso de rendición de cuentas. La dirección es responsable de que la forma y el contenido, tanto de los informes financieros como de los de cualquier otro tipo, sean correctos y adecuados. Las autoridades correspondientes deben garantizar la promulgación de normas de contabilidad aceptables, relativas a los informes financieros y a su publicación, adecuadas a las necesidades de la Administración, y las entidades fiscalizadas deben fijarse objetivos específicos y mensurables y determinar qué niveles de rendimiento se han de lograr. La aplicación coherente de normas de contabilidad aceptables ha de dar lugar a una presentación correcta de la situación y de los resultados de las operaciones financieras. La existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades. La cooperación de las entidades fiscalizadas, en lo que se refiere a proporcionar y mantener el acceso a los datos necesarios para una adecuada evaluación de sus actividades, se verá facilitada por la inclusión de tal obligación en un precepto legal. Todas las actividades de auditoría de las EFS han de estar dentro de sus competencias legales.

Las EFS deben contribuir al perfeccionamiento de las técnicas que se aplican para controlar la validez de las medidas utilizadas para la valoración de los rendimientos. En algunos países las disposiciones obligan a los Organismos responsables a elevar sus informes al Presidente, Monarca o Consejo de Estado, pero en la mayoría de ellos informan al poder legislativo, ya directamente, ya a través del ejecutivo. Ciertas EFS tienen un estatus jurisdiccional. Dicha potestad jurisdiccional se ejerce, según el país, sobre las cuentas, los censores o incluso sobre los administradores. Los juicios y las decisiones que estas entidades pronuncian se presentan como complemento natural de la auditoría administrativa, de manera que sus atribuciones jurisdiccionales deben inscribirse dentro de la lógica de los objetivos generales que persigue la auditoría externa y, en particular, de los objetivos relacionados con las cuestiones contables.¹⁹

La EFS nacional argentina: la Auditoría General de la Nación

Finalmente, en el presente apartado se dará cuenta de la modalidad adoptada por la EFS en Argentina, y las características institucionales de la misma, denotando las especificidades y curiosidades del modelo adoptado.

La República Argentina, en la década del 90, contaba con un órgano de control externo, situado por fuera de los tres poderes del Estado, con facultades jurisdiccionales: el Tribunal de Cuentas de la Nación, cuya intervención sobre los actos de la Administración Pública era previa al dictado de los mismos, basada en el análisis de la legalidad y oportunidad, instancias que, según la opinión dominante en dicho período, atentaban contra los principios de economía, eficacia y eficiencia que eran promovidos por la Reforma de la Administración Pública Nacional. Como menciona González de Rebella *“los gobiernos de países tales como la Argentina deben enfrentar un doble desafío: consolidar las instituciones democráticas y conducir la reforma de la economía, y, todo esto en un contexto de demandas sociales por una mayor eficacia y por mejores resultados. En el pasado, la búsqueda de estos*

¹⁹ ISSAI 100 INTOSAI.



objetivos ha obligado a dejar de lado los mecanismos de control existentes pues estos hacían todo el proceso de toma de decisión más lento y más dificultoso” (González de Rebella, 2001:5).

La nueva contabilidad gubernamental requería asimismo la modificación de las normas de control externo. Las reformas a los balances jurisdiccionales y la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio necesitaban de un nuevo modelo de control externo basado en normas de auditoría que reemplazaran el análisis y el juicio de las cuentas ejercido por el Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, las normas de auditoría debían ser igualmente aplicadas a la elaboración del informe sobre la Cuenta de Inversión. El reemplazo de los principios del anterior juicio de cuentas por los de auditoría gubernamental requería modificar la naturaleza jurisdiccional administrativa del organismo de control externo, eliminando el juicio administrativo de responsabilidad, y optando entonces por un modelo de Contraloría. Era necesario que se unificaran las funciones de contralor de la administración nacional y de las empresas del estado. Carecía de sentido el esquema institucional vigente que comprendía al Tribunal de Cuentas de la Nación y a la Sindicatura General de Empresas Públicas, que a su vez no distinguía claramente entre control interno y externo. Se promovió en cambio una distinción clara entre un sistema de control interno y uno de control externo, disolviendo los dos organismos preexistentes.

Se identificó al modelo de control canadiense como un buen modelo a adoptar, con una Auditoría General, unidades de auditoría interna y un órgano técnico de coordinación del control interno (Sindicatura General de la Nación). Se fijó el objetivo de desarrollar un modelo institucional y de procesos y resultados del control, basado en principios de responsabilización, auditoría y retroalimentación. Este diagnóstico fue consistente con el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera para América Latina y sus estándares (SIMAFAL), impulsado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno federal de los Estados Unidos de América (USAID), lo cual supuso un fuerte cambio en el paradigma de control público existente, impulsó un conjunto de medidas que se reflejaron en el proyecto de Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, enviado en abril de 1991 por el Poder Ejecutivo al Congreso y en el debate parlamentario verificado hasta fines de 1992. Asimismo, este ambiente de reforma del sistema de control continuó posteriormente en la Convención Constituyente de Santa Fe en 1994, que incluyó, como uno de los capítulos de la reforma, la creación constitucional de la Auditoría General de la Nación.

La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no coadministra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar, esto se denomina control posterior. Con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones no vinculantes, asesora al Poder Legislativo sobre el



desempeño de la Administración Pública Nacional, y la situación de la hacienda pública. El marco normativo que regula su funcionamiento está dado por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado, en los artículos 116 a 127, y en el artículo 85 de la Constitución Nacional. Por el citado artículo se establece que el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo, el que sustentará su opinión sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Si bien esta misma norma constitucional expresa que *“el organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamente su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”*, hasta la fecha esa ley no fue dictada, y por tanto su funcionamiento se rige únicamente por las disposiciones de la Ley 24.156 del año 1992, anterior a la reforma de la Constitución que ocurrió en 1994. Según los comentarios de Eduardo Mertehikian, la naturaleza jurídica de la actividad a ser desarrollada por la AGN es de carácter administrativa (técnica) y consultiva, aun cuando la inserción o ubicación institucional del referido órgano en el ámbito del Poder Legislativo, permita suponer que reviste naturaleza política (Cassagne y Mertehikian, 1999:24). Afirma Mertehikian: *“Puede que las consecuencias de esa actividad sean políticas, o que su razón de ser posea fundamentos de tal índole, pero ello no permite inferir que el contenido “material o sustancialmente” considerado de la actividad de la Auditoría General participe de esa característica”* (Cassagne y Mertehikian, 1999:24). De acuerdo al artículo 85 de la Constitución Nacional, surge de manera evidente que el constituyente ha privilegiado la función fiscalizadora por sobre la tradicional asignación de facultades jurisdiccionales que se atribuyen a los Tribunales de Cuentas. Con la sanción de la esta Ley se deja sin efecto la instancia jurisdiccional en sede administrativa que era atribuida específicamente al anterior órgano de control, para la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos. *“Resulta indudable que la inserción en el texto constitucional de un órgano de control parlamentario jerarquiza esta función de quien por voluntad de la sociedad está llamado a gestar y distribuir el bien común. Esta función del Poder Legislativo, únicamente habrá de responder a la tan proclamada jerarquización si está dotada de la suficiente independencia en su ejercicio y en ese sentido la conjunción de las características que la Constitución Nacional le ha atribuido a saber: autonomía funcional, naturaleza técnica y carácter consultivo son piezas claves para asegurar la tan mentada independencia”* (Cassagne y Mertehikian, 1999:28). Del juego del artículo 85 de la Constitución Nacional y del artículo 123 de la Ley de Administración Financiera, surge que el presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, y es nombrado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados. Sin embargo, el marco constitucional, legal y reglamentario, y su cumplimiento, han estado lejos de asegurar los principios de independencia personal e institucional generalmente aceptados, ya que los auditores que se nombraron, sobre todo al renovar el primer colegio de auditores, no se caracterizaron por sus



competencias acreditadas en materia de control sino por sus incumbencias profesionales (Schweinheim, 2004:5).

En lo que respecta a su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación por vez primera, y las modificaciones posteriores son propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas. Dentro del ámbito de su competencia, además de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, son pasibles de la fiscalización por parte de la AGN, entes reguladores de servicios públicos, los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos y las instituciones de seguridad social. Asimismo, a través de la normativa establecida en la Ley 24.156, se amplió la cobertura temática del control al definirlo como un control integral económico, financiero, contable, legal, operacional, de gestión y de eficacia, eficiencia y economía. Cabe destacar la relevancia de la ampliación del alcance sobre el universo de control que abarca la nueva entidad creada, ya que el Tribunal de Cuentas de la Nación no tenía bajo su órbita los entes reguladores, las empresas privatizadas y las empresas y sociedades del Estado, que antes recaían bajo la supervisión de la antigua Sindicatura de Empresas Públicas. Ahora bien, como primera limitación a su competencia, surge en el artículo 117 que el control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional (los diputados) será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación. Esto deja a las claras una discusión actual: ¿quién controla a los controladores? (Consejo Científico del CLAD, 1998).

En el marco del programa de acción anual que le fijen las comisiones señaladas en el artículo 116, la AGN realiza auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Controla la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público.²⁰ A diferencia de lo que ocurría con su antecesor, el control de cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la

²⁰ A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- actualmente Ministerio de Economía y Producción- y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo, y realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas; y también audita a las unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.



utilización de los recursos del Estado, se ejerce una vez dictados los actos correspondientes (oportunidad del control: ex – post). Por el artículo 119, se establece que la AGN, “podrá” exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En este mismo sentido “podrá” promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El entrecomillado es para señalar que se trata de una facultad que de no cumplirse no acarrea ningún tipo de sanción para con el funcionario, salvo lo que prevén las normas básicas de la AGN, ya que de estas surge que toda vez que la AGN solicite informes o necesite practicar *in situ* la verificación de documentos, y no pueda acceder a ellos por el silencio o negativa del sector a ser auditado, el responsable de la auditoría encomendada está obligado a:

- a) insistir ante las autoridades del organismo enviando una segunda petición acompañada de la primera, mediando entre ambas 7 (siete) días corridos.
- b) En caso de persistir el silencio o la negativa del requerido, el máximo responsable de la auditoría informará al cuerpo de Auditores Generales sobre tal situación, a través del funcionario respectivo, una vez transcurridos 7 (siete) días corridos contados a partir de la insistencia.

La AGN queda facultada para ampliar los plazos señalados, por un término que no excederá los 15 (quince) días corridos, en los casos que la circunstancia lo requiera.

En el artículo 19 de las Normas citadas se prevé que el cuerpo de Auditores Generales emitirá un dictamen sobre el informe recibido en existencia del supuesto normado por el artículo anterior, debiendo expedirse en un plazo no mayor a 7 (siete) días corridos. Dicho dictamen será remitido a la máxima autoridad de la organización de la que se trate, a la Sindicatura General de la Nación y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. También queda como facultad del Congreso de la Nación (artículo 120) extender su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere asociado incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública. En cambio, la AGN “deberá” presentar a la Comisión mencionada, antes del 1º de mayo la memoria de su actuación; y dar a publicidad todo el material señalado en el inciso anterior con excepción de aquel que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

Si bien para su diseño institucional como EFS, se adoptó el modelo canadiense, no ocurrió lo mismo con la conformación del cuerpo, siendo que en aquél país hay un único titular responsable con el cargo de Auditor General, en la Argentina se adoptó la forma colegiada como rezan los artículos 121 a 126 de la Ley: *“La Auditoría General de la Nación estará a cargo de 7 (siete) miembros designados cada uno como auditor general, los que*



deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control". Durarán 8 (ocho) años en su función y podrán ser reelegidos. Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de 3 (tres) a la Cámara de Senadores y 3 (tres) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara. Los auditores generales podrán ser removidos, en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación. Los informes de la AGN son aprobados mediante sistema de votación en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas. De esta forma, la Comisión Parlamentaria puede rechazar el informe o no tratarlo o solicitar otro informe, con lo cual el principio de la eficacia de la función de control, aparecería debilitado, ya que los mismos carecen de carácter vinculante, y como se dijo, la Auditoría General no tiene asignada la legitimidad procesal para ejercer denuncias penales.²¹No obstante, es de destacar que desde el año 2001, en que asume la presidencia el Dr. Leandro Despouy, los informes de todas las auditorías realizadas se comunican a la Comisión Parlamentaria Mixta del Congreso, y se publican en su página WEB, www.agn.gov.ar.²²

Para finalizar, la misma Ley 24.156 establece que *"la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas es quién analiza los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, y efectúa las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir, además de analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1º de mayo de cada año"*.²³ Respecto a las auditorías de gestión que realiza, comprende el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos y la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente. A través de este tipo de auditorías, se vincula por medio de indicadores de gestión aplicados a la información física contenida en la ejecución presupuestaria, los indicadores del producto final con los resultados obtenidos en la acción gubernamental.²⁴ Como se expuso precedentemente, al no contar con la facultad para determinar responsabilidades administrativas o presupuestarias, no se hace un seguimiento al funcionario que no acata las recomendaciones que surgen de los distintos informes de auditoría, quedando como única alternativa, verificar si se han corregido las observaciones planteadas en informes de ejercicios anteriores, siempre y cuando el organismo auditado se encuentre en el Plan Anual de Auditoría, con la salvedad que este procedimiento es habitual en las auditorías financieras.

²¹ Sin desmedro de lo cual en Argentina todo funcionario público tiene el deber, de forma individual, de denunciar ante la presunción de ocurrencia de un delito de acción público, ya que su omisión estaría enmarcada en un delito penal de incumplimiento de los deberes de funcionario público.

²² Disposición 193/00 AGN, los informes de auditoría deben ser de carácter público, publicados en la WEB de la AGN.

²³ Artículo 129. Ley 24.156

²⁴ Memoria AGN-2005



La AGN Impulsa activamente la cooperación con EFS extranjeras y trabaja también, junto a los organismos que las componen. Es miembro pleno de la INTOSAI, es miembro activo también de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que tiene como función el reagrupamiento de los países de América Latina y el Caribe; y es miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur, Bolivia y Chile (EFSUR).

Algunas conclusiones sobre los desafíos del sistema

Cabe aquí hacer algunos comentarios que se consideran pertinentes al fortalecimiento del sistema de control, como desafío para el mismo. En primer lugar, y respecto a la *accountability*, se considera que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden conformarse como esas Agencias Asignadas en las que pensaba O'Donnell para el fortalecimiento de la *accountability* horizontal, ya que cuentan con los medios y la competencia para hacerlo. De este modo, cumpliendo este rol de mediación podrán dar cuenta a la ciudadanía sobre las acciones del Estado, y podrán fortalecer la cultura de la rendición de cuentas.

No cabe duda al respecto de si los modelos organizacionales de control orientados a la búsqueda del análisis del desempeño son más proactivos en la búsqueda de mejoras de la administración pública que los de mero cumplimiento: la construcción de criterios amplios que incluyan análisis de contexto, y la construcción de recomendaciones colaborativas, hacen a los Informes de Gestión una herramienta de fortalecimiento y muestra un esquema de proactividad fundamental para el nuevo rol contemporáneo del auditor.

Está claro que coincide el Estado del Arte en considerar que la *accountability* constituye uno de los principales desafíos para lograr una mejora de la calidad de la democracia (Barreda, 2010a:2). Asimismo, que si el objetivo es hacer frente al problema de la integridad de las instituciones públicas es necesario comprenderlas a su nivel y modelizar una lógica de lo apropiado que conecte con los valores democráticos y el marco de lo correcto (Villoria, 2007:137). Ya no hay discusión sobre la democracia como forma de gobierno y su estabilidad, sino que se avanza en poder medir y fortalecer la calidad del régimen. En este sentido, resulta necesario trabajar herramientas que permitan garantizar la correcta y oportuna rendición de cuentas con responsabilidad. Hay una percepción generalizada de que los gobiernos y los políticos no están sujetos, de una forma apropiada, a procedimientos y agencias de control. Como resultado, la corrupción, el abuso de poder, la arbitrariedad en las decisiones o la impunidad de los agentes públicos se convierten en graves problemas en todos los países (Barreda, 2010b:17). Esto convierte a la temática de la *accountability* en un verdadero desafío, y en una cuestión altamente relevante a ser considerada.

Entre los diversos factores que deben tomarse en cuenta para la reconstrucción y fortalecimiento del Estado como instrumento insustituible de la sociedad para alcanzar su bienestar, uno de los aspectos que resulta indispensable solventar es la consolidación de una cultura de la evaluación que garantice la *accountability* en la gestión de lo público, en los términos más convenientes para que se haga efectivo el control social democrático. Este fortalecimiento derivará inevitablemente en un aumento en la calidad democrática de los



Estados. 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 haga posibles, originando la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación (Villoria, 2011a:16). Las condiciones sistémicas que generan un ámbito propicio a la rendición de cuentas, 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 (Groisman y Lerner, 2000:16). En este sentido, resulta decisivo el rol de los organismos de control para fortalecer la democracia, y cobra relevancia el análisis que en este trabajo se realiza sobre los esquemas institucionales que adoptan las EFS, a fin de dar una orientación explicativa del fenómeno que permita vislumbrar las formas de fortalecimiento de estas organizaciones de cara a contribuir con la consolidación de una democracia de calidad.

Los organismos de control, concebidos como agencias asignadas, se enfrentan al desafío de fortalecer sus herramientas de control, a fin de dar cuenta de información relevante de las gestiones gubernamentales, no meramente formales, sino referidas a la eficiencia de la administración pública. En este camino, es una discusión importante la de dilucidar el cómo llevar adelante estrategias que aseguren un control de fondo, un control real sobre las políticas públicas, fundamentalmente haciendo hincapié en la forma en que los funcionarios deben rendir cuentas y responsabilizarse por las acciones que realizan con los fondos públicos. Estas discusiones metodológicas deben hacer hincapié en el producto final de las EFS como agencias asignadas: los Informes de Auditoría, que dan cuenta de la labor del control sobre las administraciones; pero previo a eso la definición de qué tipo de organismos de control en tanto EFS adopta una nación, define su interés y el alcance de la acción esperada, sobre el control de las acciones públicas, planteándose entonces una encrucijada entre el hacer eficiente en términos de resultados, y el hacer eficaz en términos de parámetros normativos; lo cual inevitablemente repercute en los modelos que adoptan las EFS.

Es impensable considerar al control como una herramienta real de fortalecimiento de las políticas públicas si el tipo de control del que se trate se limita a la verificación formal de cumplimiento, acorde a una modalidad de gestión burocrática procedimental, llamada y definida en este trabajo como de controles clásicos, lo cual no implica que las instituciones y sus procedimientos no sean esenciales, sino que lo que no hay que perder de vista es que las instituciones tienen objetivos y fines que alcanzar, y que los procedimientos son medios para ello (Villoria, 2011a:2). Es menester plantear aquí la necesidad de traspasar esas limitaciones, y abordar estrategias de control proactivo que acompañen a la gestión para su mejora. La cuestión es si únicamente la definición del modelo institucional de la EFS marca inexorable y linealmente las características del control que ejerce, esto es si un modelo institucional sólo puede producir un esquema fijo de resultados, de una forma específica; o bien la calidad de sus acciones y el alcance de su procedimientos puedan mostrar que más allá de la definición de su modelo de EFS presenten productos finales más acordes a las necesidades contemporáneas de rendición de cuentas. La temática que queda entonces



planteada es si un modelo de Cortes necesariamente realiza controles clásicos, y un modelo de Contraloría denota resultados de controles de medición de desempeño directamente en relación a sus diseños.

Está claro que ha surgido un nuevo paradigma administrativo, que requiere mecanismos de responsabilización acordes al mismo. No sólo interesa el cumplimiento formal o las cuentas prolijas, sino que la ciudadanía exige una rendición de cuentas en las que los funcionarios nombrados por los políticos electos estén a la altura de responder con eficiencia sobre sus resultados. El conflicto entre ambos tipos de responsabilización es proporcional a la magnitud y el potencial de intromisión de los controles de regularidad existentes (Longo, 2003:6). El hecho de avanzar con controles más orientados a medir el desempeño, no tiene por qué implicar el debilitamiento de los sistemas de garantías en materia de probidad/equidad, y mucho menos abrir las puertas a la corrupción o la generalización de prácticas reprobables (Longo, 2003:7).

La eficacia final de las EFS está determinada por una serie de factores institucionales, como las facultades conferidas, la autoridad supervisora, los procedimientos para designar y destituir, y el alcance del mandato y su duración (Santiso, 2004:183). El comportamiento de las EFS que asumen controles de regularidad es coherente con un diseño basado en los ideales burocráticos de competencia neutral, funcionamiento impersonal y en lo posible anónimo, y aplicación objetiva de reglas de validez general. Orientados a la reposición del orden normativo vulnerado su eficacia se mide ordinariamente por el número y gravedad de las infracciones que detectan y corrigen, lo que lleva consigo fuertes incentivos a un comportamiento de tipo investigador y sancionador (Longo, 2003:7). De este modo, se puede sostener que el diseño institucional de EFS que oriente más su control a la proactividad de cooperación para la resolución de desvíos debería tener características diferentes. Y para esto hay lineamientos generalmente aceptados de qué es lo más eficaz, los cuales se han presentado en este trabajo en el apartado referido a la INTOSAI y sus normas generalmente aceptadas de control gubernamental. En este punto es importante resaltar que las EFS, más allá de tratarse de Modelo de Cortes o de Contraloría, en su mayoría están orientando su acción a incorporar herramientas de auditoría por desempeño, por lo que no podría sostenerse en base a los resultados obtenidos la existencia de una identidad entre modelo institucional y tipo de control que ejerce la EFS.

Se ha sostenido que una de las maneras de poder visualizar la eficacia de las EFS es evaluar la calidad de sus productos, esto es, conocer cualitativamente las características de los Informes Finales de Auditoría. Lo cierto es que cabe dejar enunciadas algunas cuestiones respecto a la necesidad de fortalecer esa calidad, en búsqueda de la eficacia de las EFS en términos de *accountability*. A la hora de escribir el informe, los analistas y auditores de la GAO no usan un estilo personal de escritura, sino que deben seguir el estilo establecido por la GAO, puesto que el informe no es un producto personal, sino que pertenece a esa institución. Los principales principios de redacción de la GAO son los siguientes: conoce a tu audiencia, ayúdales a encontrar la información que necesitan, coloca el resultado final al



principio y apóyalo con detalles, es decir, “cuenta una historia” (García del Castillo, 2006:177). Resulta interesante considerar esta cuestión respecto al diseño de los informes.

Está claro que los mecanismos de *accountability horizontal* permiten un mayor control sobre las acciones de gobierno que derivan en el bienestar, o no, de los ciudadanos. Que pensando esta *accountability horizontal*, O'Donnell (1998) propone, y se acompaña desde esta ponencia tal proposición, que bien podrían los organismos de control, como entes autónomos y técnicos, ser una herramienta de fortalecimiento de la *accountability horizontal*. Y que, en base a la lectura y análisis de los teóricos presentados en esta ponencia, es un claro corolario afirmar que si se trabaja en la mejora de la calidad de los Informes de Auditoría, y en los diseños institucionales que apuesten a realizar controles profundos no meramente formales, en síntesis sobre el fortalecimiento de los organismos de control, se está apostando de manera directa al fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal, y finalmente a la *accountability* de los funcionarios frente a la ciudadanía, fortaleciendo así el sistema democrático, y atenuando sus rasgos delegativos que hacen hincapié casi exclusivamente en los mecanismos de *accountability vertical* (O'Donnell, 1998).

Construir sistemas efectivos de responsabilización por el rendimiento en la gestión pública es un empeño al mismo tiempo necesario y difícil. Lo primero porque es una exigencia social irrenunciable que los gestores públicos rinda cuentas de la eficacia y eficiencia de su actuación, y no solamente de la corrección formal de sus procedimientos. Haciéndolo, se verán además estimulados a mejorar su rendimiento, en lugar de limitarse a velar por no cometer irregularidades o defectos de forma (Longo, 2003:16). Por ello el reto es sustituir el “desconfía e investiga”, propio de la responsabilización burocrática y jerárquica, por el “confía y verifica”. Por otra parte, una responsabilización orientada a la mejora del rendimiento debe ser vista como un proceso que exige la colaboración, más que el antagonismo, de los diferentes actores implicados, y los entornos colaborativos se nutren, precisamente de mutua inteligibilidad y confianza entre las partes (Longo, 2003:16).

Está claro que, más allá de los modelos, se impone la necesidad de orientar la labor de las EFS al fortalecimiento de la *accountability* de los funcionarios públicos. En este sentido, y tal como expone Despouy (2012):

“La rendición de cuentas, en el sentido de accountability, es consustancial a la república y en el sistema democrático no está circunscripta a la rendición de cuentas en sentido contable y clásico, sino que abarca el sometimiento de todo funcionario que maneja fondos del Estado o que cumple una función pública, para que su gestión y todos los resultados sea evaluada y procesada a través de instrumentos de auditoría previamente establecidos.”


La política debe custodiar y proteger el control. Custodiarlo para que los auditores puedan realizar el trabajo en el marco de sus funciones técnicas y profesionales específicas, sin presiones ni condicionantes. Y debe proteger el control porque este debe supervisar la legalidad, la eficacia y la eficiencia de quienes ejercen el poder.” (Despouy, 2012:35)




Este es el desafío que hay que comenzar a afrontar.

Sede central: Edificio de Ciencias Sociales · Campus Miguelete
Av. 25 de Mayo 1021, San Martín.
4006-1500 Int. 6063 - Alumnos grado: Int. 1444
Sede posgrado: Paraná 145, C.A.B.A. 4374-7300

<http://epyg.unsam.edu.ar>

 /epyg.unsam

 /unsam_epyg



Bibliografía:

Adam Adam, A., (2002) “Enron-Andersen. Un caso para análisis y reflexión” en *Revista Contaduría y Administración*, Número 207.

Ballesteros, E., (1991) *Métodos Evaluatorios de Auditoría*, Alianza Universidad Madrid.

Bresser Pereira, L., (1998) “La Reforma del Estado de los años 90. Lógica y Mecanismos de Control” en *Revista Desarrollo Económico*. Volumen 38, Número 150.

Bresser Pereira, L., (2001) “Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo...”. *Evaluando la Nueva Gestión Pública en el mundo*. Río de Janeiro.

Brusa, J., (1998) *Gerencia Financiera Pública*. Departamento de Integración y Programas Regionales, División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cassagne, J. (1999). *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública- Buenos Aires- Comentarios de Eduardo Mertehikian.

Consejo Científico del CLAD, (1998) “La responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. Congreso Científico del CLAD. Buenos Aires.

Ebrahim, A., (2000) “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, en *World Development*. Volumen 31, Número 5.

González de Rebella, L., (2001) “El Control del Sector Público: La Auditoría General de la Nación”. VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.

Grilli, S., (2008) *La independencia de las Entidades fiscalizadoras Superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability*. Tesis de Magister, Buenos Aires, UNSAM.

Groisman, E. y E. Lerner, (2000) “Responsabilización por medio de los controles clásicos” en Congreso Científico del CLAD (coord.) *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-EUDEBA.

Hamilton, A.; Madison, S. y J. Jay, (1994) *El federalista*. Fondo de Cultura Económica, México.

ISSAI N° 1 (1977). *La Declaración de Lima*. INTOSA, Perú.

ISSAI 100. *Postulados básicos de la fiscalización pública*. INTOSAI.

Longo, F., (2003) “La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos”. Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

Mainwaring, S., (2005) “Introduction: Democratic Accountability in Latin America” en Mainwaring, S. y C. Welna, eds., (2003) *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press.



- Makón, M., (2000) *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Programación del Sector Público. Santiago de Chile.
- Manin, B., (1995) *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Universidad de Chicago.
- O'Donnell, G., (1998) "Accountability horizontal" en *Ágora*. Número 8, Verano de 1998.
- O'Donnell, G., (2000) "Estado de Derecho y Democracia en América Latina" Décimo Seminario Eduardo García Máynes, del 12 al 14 de octubre de 2000, Ciudad de México.
- OLACEFS, "Memoria". Décimo cuarta Asamblea. Buenos Aires, noviembre de 2004.
- Oszlak, O., (2003) "¿Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable" Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 28 al 31 de octubre de 2003, Ciudad de Panamá.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, (eds.), (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas, Buenos Aires.
- Peruzzotti, E., (2003) *La política de accountability social en América Latina*. Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Buenos Aires.
- Peruzzotti, E., (2008) "Marco conceptual de la Rendición de Cuentas" Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) el 28 y 29 de agosto de 2008, Buenos Aires, Argentina.
- Prats i Catalá, J., (1998) *Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública*. Colección de Documentos IIG Biblo Número 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña.
- Przeworski, A., (1998) "Acerca del Diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Número 2.
- Przeworski, A.; Stokes, S. y B. Manin, (1999) *Democracia, rendición de cuentas y representación*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy.
- Santiso, C., (2004) "Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario" en *Revista de la CEPAL*. Número 83, Agosto 2004.
- Sartori, G., (1992) *Elementos de teoría política*. Alianza. Madrid.
- Schweinheim, G., (2004) "Experiencias de Educación de Posgrado en Auditoría Gubernamental". IX Congreso Internacional del CLAD. España.
- Villoria, M., (2007) *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. Reis.
- Villoria, M., (2006) *La corrupción política*. Síntesis. Madrid.



Villoria, M., (2011a) “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Número 51.

Villoria, M., (2011b) *Ética en el Sector Público: Una reflexión desde la ética aplicada*. Universidad Rey Juan Carlos.

Zadek, S., (2001) *El camino hacia la responsabilidad corporativa*. Harvard Business School Publishing Corporation.

Datos sobre las EFS. Páginas Web:

Auditoría General de la Nación (2013). Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/> [Accesado el día 21 de noviembre de 2013].

Breve bio/perfil académico de la Ponente

María Estela Moreno es Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Magister en Auditoría Gubernamental (Universidad Nacional de San Martín, Argentina), Magister en Alta Dirección Pública (Universidad Menéndez Pelayo, España) y PH D en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad de Murcia, España). Ha realizado posgrados en Medios de Comunicación y Opinión Pública (FLACSO), Metodología Cualitativa (CEIL - CONICET), y en Gestión Socio-urbana y Participación Ciudadana en Políticas Públicas (FLACSO) y realizó el Programa de Desarrollo de Competencias de Gestión para la Alta Dirección Pública (Universidad de San Andrés).

Se ha desempeñado y se desempeña como docente en la Universidad de Buenos Aires, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Matanza, la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Economía de la Provincia de Tucumán, la Universidad Tecnológica Nacional, la Asociación de Profesionales de Organismos de Control (APOC), la Auditoría General de la Provincia de Salta, el Centro de Estudios La Piedad, la Universidad de Tres de Febrero, la Universidad Nacional de San Martín, la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Unidad de Auditoría Interna del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), la Universidad de la Cuenca del Plata, la Universidad del Litoral, la Universidad Nacional de Cuyo, el EATC, en la ESPOL del Ecuador, en la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, el IPAP y el Centro de Estudios e Investigaciones en Políticas Públicas (CEIPP). Es la Coordinadora Académica de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la UNSAM.

Es consultora nacional e internacional en cuestiones de control y gestión pública, para el BID, el BIRF, VNG y CAF. Su experiencia en gestión y en control se refleja en su desempeño como Directora General del Centro de Gestión y Participación Comunal 1, como Directora de Programación Operativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como Auditora Supervisora en la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, como Auditora Interna de la Agencia Gubernamental de Control y como Auditora Interna del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente es la titular de la Unidad de Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina.