

Administración pública, control social y eficiencia

Fernando Roberto Lenardón

Resumen

La apatía con la que el hombre observa el accionar de los administradores públicos es una de las razones por las que muchos gobernantes consideran que acceden al poder para desarrollar proyectos personales y no para cumplir con el mandato del pueblo. En general, el argentino tiene la tendencia a “dejar hacer”, y ese desconocimiento del quehacer público, que va unido al descreimiento de la función pública, es producto de un defecto cultural que, muchas veces, es inducido y se debe a la ignorancia de los reales derechos y garantías que los ciudadanos ostentan. La hipótesis de esta investigación señala que cuando el pueblo ejerce efectivamente el control social sobre el accionar de sus representantes, éstos deben actuar dentro de los cánones de responsabilidad ética y cívica que su puesto les impone. En aquellas localidades en donde la participación activa de los pobladores sea palpable y en donde exista un genuino interés por la cosa pública, la gestión del Estado será más eficiente y benéfica para todos.

Palabras clave: Gestión estatal – administración pública – control social – eficiencia administrativa – responsabilidad social

Summary

The apathy shown by people watching the performance of public officers is one of the reasons many of those officers consider they are allowed to pursue personal goals when coming to power, instead of fulfilling the mandate of the people. Broadly speaking, Argentinians tend to a “laissez faire” attitude. This ignorance of public performance, which usually is combined with a deep unbelief in public office results from a cultural flaw which is often triggered and relates to a lack of information on the actual rights and privileges belonging to citizens. This paper hypothesis suggests that when people effectively exercise social accountability on the performance of its representatives, the latter must act within the rules of ethical and civic responsibility anticipated in their positions. In those places where active involvement of the population becomes more evident and where exists a true interest in public office, the State performance will be more efficient and beneficial for everyone.

Key words: State performance – public office – social surveillance – administrative efficiency – social accountability

*“Desde que nacemos hasta que morimos,
las actividades del Estado influyen de
innumerables maneras en nuestra vida”.*
Joseph Stiglitz

La mayoría de los ciudadanos nace en hospitales del Estado, sobre todo en un país como Argentina, en donde importantes proporciones de la población se

encuentran por debajo de la línea de pobreza. En ese contexto, la llegada de un bebé a este mundo es atendida por médicos formados generalmente en facultades de medicina financiadas con dinero público.

Aun aquellos que nacen en clínicas privadas deben registrar su nombre y filiación en un registro público. El Registro Nacional de las Personas expide un certificado de nacimiento; así se les otorgan sus derechos y obligaciones a los ciudadanos argentinos.

Muchas personas han estudiado en escuelas públicas. De una u otra manera, casi todos han recibido dinero del Estado en algún momento de la vida: bien en la juventud (por ejemplo, por medio de becas para estudios); bien en la adultez (al quedar, quizás, sin trabajo, padecer una invalidez o sufrir pobreza); o bien una vez jubilados, (si les corresponden las prestaciones del régimen de reparto de la seguridad social).

Una parte de la población activa trabaja para el Estado y el resto tiene condiciones de empleo en las que aquél ejerce una gran influencia. Si los ciudadanos sufren un accidente laboral estarán protegidos por una indemnización. El Estado, a través de la justicia, es el que los ampara con el fin de que este derecho sea cumplido.

Los sindicatos, cuyas capacidades y responsabilidades son definidas por el Estado, negocian las condiciones de trabajo, entre ellas, la jornada laboral y el salario de una parte considerable de la población económicamente activa.

El Estado también influye en los consumidores. Los precios que se pagan por el tabaco, por las bebidas alcohólicas, por los automóviles y por muchos otros artículos, son altos debido a los impuestos, los aranceles y las reglamentaciones que impone el Estado. Piénsese, para esclarecer el tema, en la situación que se vive desde principios del año 2004 con relación al consumo de gas natural. Existe una normativa que busca generar ahorro de energía a través de una política de premios para quienes reduzcan el consumo relativo al año anterior, y de castigos para quienes lo aumenten.

Los servicios públicos benefician a todos: en algún momento de la vida, se utilizan las carreteras públicas y los aviones estatales, para viajar. Los municipios recogen la basura y se ocupan del alcantarillado. Hasta el agua potable es suministrada por empresas públicas o privadas con control del Estado.

A la vez, se paga al Estado en forma de impuestos sobre las ventas, sobre los consumos, sobre la propiedad o sobre la renta, entre la extensa lista de posibilidades.

La estructura jurídica Argentina constituye un marco en el que los individuos y las empresas pueden entablar relaciones mutuamente beneficiosas (o no). Las leyes especifican el carácter de los contratos que se pueden firmar. Cuando surge un conflicto entre dos personas, éstas pueden acudir a los tribunales para resolverlo.¹

Y ante la presencia de enemigos externos, el ejército intentará defender a los ciudadanos del país de la amenaza que se cierne, no solamente salvaguardando sus vidas sino también sus bienes y sus derechos.

Los países occidentales tienen lo que se llama una economía mixta. Muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, aunque otras son llevadas a cabo por el Estado que además influye, intencionadamente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones.²

En el medio de esas actividades surgen las preguntas:

- Si el Estado influye tanto en la vida de los ciudadanos, ¿por qué estos no pueden influir en la vida del Estado?
- Los ciudadanos, ¿están interesados en ser activos controladores o se contentan con “dejar hacer” y, a lo sumo, protestar?
- ¿Es conveniente participar activamente en el seguimiento y el control de la gestión o ello resultará en mayores trabas y perjuicios?

Esas son las preguntas que pretende responder esta investigación.

INTRODUCCIÓN

La apatía con la que el hombre común observa el accionar de los administradores de la cosa pública es una de las razones por las que, a criterio de este investigador, muchos gobernantes consideran que acceden al poder para llevar a cabo sus propios proyectos personales y no para cumplir con el mandato del pueblo.

¹ Joseph Stiglitz, *La economía del Sector Público* (Barcelona: Antón Bosch Editor, 2000), 11-12.

² *Ibíd.*, 11-12.

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

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

La hipótesis del trabajo de investigación señala que, cuando el pueblo ejerce efectivamente el control social sobre el accionar de sus representantes, estos deben actuar necesariamente dentro de los cánones de responsabilidad ética y cívica que su puesto les impone. Es posible entonces, que se configuren realmente los servicios públicos que satisfagan las necesidades de todos, y el desarrollo sustentable de la población. Esto es, no solamente crecimiento económico sino también intelectual y moral, con aseguramiento del porvenir de las generaciones futuras.

Como ejemplo palpable de ello, se ha seleccionado a la Municipalidad de Libertador San Martín. Esta pujante ciudad del litoral, ubicada en la provincia de Entre Ríos, República Argentina, está caracterizada por un ambiente de respeto a la cultura y a las tradiciones. Quizás por el reducido tamaño del ejido, las autoridades perciben inevitablemente la mirada escrutadora de los pobladores.

Se ha comparado la correcta gestión en este municipio con las gestiones de municipios de localidades cercanas, algunas de mayor tamaño y otras de similar característica poblacional. En las localidades cercanas la realidad no es igual; por el contrario, hay poco o ningún interés de parte de los ciudadanos y, en definitiva, la gestión no es todo lo correcta que debería ser, o no alcanza el parámetro de Libertador San Martín.

Para corroborar esta percepción empírica, se realizó una encuesta de opinión en la que participaron alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, dependiente ésta de la Universidad Adventista del Plata. Se consultó a los pobladores en cuanto a su satisfacción en relación con las necesidades básicas de salud, de educación, de seguridad, de cultura, etc.

La opinión que los habitantes de Libertador San Martín tuvieron con relación a los costos de los servicios públicos, dio una pauta aproximada del cumplimiento de las metas que debe alcanzar el Estado, en términos generales.

Si se compara el cumplimiento de metas por parte del Estado con la realización de presupuestos de los últimos años y la evolución de su deuda pública, se completa la visión en cuanto a la gestión comunitaria de los funcionarios públicos.

Contrastando estos indicadores, se puede corroborar que, en aquellas localidades en donde la participación activa de los pobladores es palpable y en donde existe un genuino interés por la cosa pública, la gestión del Estado es más eficiente y benéfica para todos.

Para finalizar, y como valor agregado, se ofrecerá una serie de propuestas que no pretenden otra cosa más que iniciar el diálogo en busca de las alternativas que permitan encontrar el camino deseado para el Estado y para nosotros mismos: el de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y, por derivación, el de una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

PRIMERA PARTE EL CONTROL, ÁMBITO Y CLASES

El Municipio

De acuerdo con lo mencionado anteriormente cabe preguntarse cuál es el ámbito de gobierno en el que resulta más factible comenzar con esta mudanza del estado de cosas.

Hasta ahora, la mayoría de las iniciativas en este rumbo se han intentado siempre “desde arriba hacia abajo”, desde la Nación hasta llegar a los entes municipales.

Tales permutaciones, casi sin excepción, han tenido resultados magros, estando por debajo de los niveles esperados. Esto se comprende fácilmente al tomar contacto con la realidad actual. Los resultados mencionados se deben a la falta de objetivos en las reformas propuestas por el pueblo, muchas de las cuales ni siquiera llegan a su conocimiento.

Si lo que se desea es llevar a cabo un estudio de los acontecimientos, sustentado en la realidad, para luego elevar propuestas razonables en función de dicha base empírica, no se puede obviar el hecho de que se han producido alteraciones políticas y económicas.

Luego de haber estudiado las propuestas y establecido el contexto en el que se desarrolla este trabajo, se sugiere avanzar por un camino inverso al seguido en forma consuetudinaria, partiendo de las administraciones locales para crear desde allí un efecto multiplicador, que llegue hasta el ámbito nacional. El municipio es el área gubernamental más cercana y más proclive a ser “entendida” por la población.

La voz “ciudad” deriva del latín *civitas*: conjunto de los ciudadanos de un Estado o ciudad. El término se emparenta desde su origen, no solo con los aspectos demográficos propios de la convivencia, sino también con su costado político.

Desde una perspectiva funcional, la ciudad actual es el ámbito geográfico de escala relacional que más se adapta a los requerimientos cotidianos de los habitantes. Las dimensiones propias de una ciudad, más allá de su sesgo característico o vocación particular (industrial, portuaria, turística, administrativa, comercial, etc.), permiten dar razonable cumplimiento a las cuatro funciones básicas establecidas en la Carta de Atenas de 1933: habitar, trabajar, recrearse y circular.

En cuanto al municipio, clásicamente se lo ha definido como la comunidad autosuficiente. Se habla del conjunto de la población, organizada jurídica y socialmente en el menor espacio territorial admitido legalmente. En este caso, es casi sinónimo de ciudad, pero con la particularidad de su apreciación normativa como persona ideal capaz de asumir derechos y obligaciones.

En tanto, la Municipalidad según la define Rosatti, “es la expresión institucional, revestida de potestad estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio.”³

Con el correr del tiempo, el municipio se ha ido transformando. De una mera delegación administrativa del gobierno provincial dedicada a la prestación de servicios (lugar que hoy ocupan las juntas de gobierno), pasó a ser una reconocida institución gubernamental, con prestigio administrativo y político. Albino define estas instituciones como “entidades autónomas de existencia necesaria que, reconocidas por el Derecho, configuran en el país un tercer nivel de gobierno destinado a satisfacer primordialmente necesidades

³ Horacio Rosatti, *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 1997), 13 y sig.

públicas locales y contribuir, asimismo a la atención de ciertos intereses públicos, tanto provinciales como nacionales”.⁴

El autor mencionado agrega que: “El interior del país está más identificado con la función y el rol municipal específico. Tal vez la mayor distancia con los centros superpoblados y con las administraciones provincial y nacional, hacen confundir menos la jurisdicción y competencia de cada uno. Un intendente del interior de la provincia, sea de una ciudad con una importancia urbana o rural, de más o menos habitantes, cuenta con un mayor arraigo y pertenencia lugareña, sus recursos naturales e idiosincrasia propia y sus recursos humanos, por los cuales se siente hondamente comprometido y responsable por su suerte y necesidades, protegiendo de ser posible su actividad y hasta su familia de ser necesario. Porque sus habitantes tienen nombre y apellido y son identificables individualmente”.⁵

Es por eso que el análisis y el desarrollo de la hipótesis, resumida en la identificación de “control social con eficiencia del Estado”, se efectuará en ese ámbito jurisdiccional.

El concepto de control

Al comenzar con el análisis del concepto a tratar, interesa conocer la definición de algunos términos.

“Control: Comprobación, inspección, fiscalización, intervención, regulación. Dominio, mando, preponderancia”.⁶

“Público: De todos o para todos; conjunto de personas que participan de las mismas actividades o concurren a determinado lugar con un fin común”.⁷

“Social: Perteneciente o relativo a la sociedad”.⁸

Pasando a la doctrina, es menester manifestar que existen numerosas definiciones tanto del primero de los términos como de la conjunción con el

⁴ Albino, “El rol del municipio de fines de siglo y algunas herramientas para su logro”. Presentado en el 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Sector Público, Córdoba, Argentina, 1998, 20-56.

⁵ *Ibíd.*, 20-56.

⁶ *Gran Enciclopedia Universal Espasa Calpe*, Tomo 11 (Buenos Aires: Espasa Calpe, 2005), 3114.

⁷ *Diccionario Kapelusz de la Lengua Española* (Buenos Aires: Kapelusz, 1979), 1202.

⁸ *Gran Enciclopedia Universal Espasa Calpe*, Tomo 36 (Buenos Aires: Espasa Calpe, 2005), 10.829.

segundo. La expresión “control social” recién ha comenzado a analizarse en profundidad en los últimos años.

De todos los conceptos disponibles y al solo efecto de utilizar el mismo como introducción de la temática puntual que se desea profundizar, interesa rescatar aquel que sostiene que: “El control es una técnica o procedimiento tendiente a exteriorizar actos o hechos que posibiliten decisiones. Pero en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión. Es la naturaleza de esta decisión la que establece el encuadre dentro de determinada ciencia o arte. Si el control posibilita una decisión política, jurídica, económico-contable o técnica estará regido y dominado por los principios y reglas de la Ciencia Política, el Derecho, las Ciencias Económicas o las ciencias prácticas”.⁹

En la investigación se propondrá y se analizará otra forma de control externo, la del pueblo realizada directamente sobre la “moral” de los funcionarios públicos. En ese sentido, se abandonará la idea sostenida por autores como Licciardo, que afirma que “...en la hacienda pública el control sustituye o suple la ausencia del interés particular”.¹⁰ Se recordará que el Estado representa al conjunto de intereses de las fuerzas vivas -el pueblo- y, por lo tanto, se justifica la necesidad de ejercer una supervisión sobre su accionar.

Lo dicho se corroborará si se comprueba que la actuación eficiente de la Municipalidad de Libertador San Martín se debe, aunque más no sea en parte, al control que imprime el pueblo sobre las tareas públicas, a través de sus distintas manifestaciones.

En este punto se hace necesario contar con un medio que permita tomar contacto con la realidad, para lo que resultarán útiles las encuestas que se detallan más adelante.

Clases de Control

Según afirma el maestro Wierna, “la problemática del control público no puede ser entendida si no se abordan dos conceptos básicos: la soberanía y el

⁹ Luis J. Pérez Colman, “Controles en la Administración Pública (Introducción a su estudio)”, *Revista Régimen de Administración Pública* 51 (1983): 7.

¹⁰ Cayetano Licciardo, *Contribución para el estudio de una teoría del control aplicada a la hacienda pública*, (Buenos Aires, III Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, 1984), 1. Citado en Adolfo Atchabahián y Guillermo Massier, *Curso de Contabilidad Pública* (Buenos Aires: Ediciones Contabilidad Moderna, 1985), 15.

poder”.¹¹ La primera le pertenece al pueblo que, con el objeto de que el Estado satisfaga las necesidades colectivas, le delega el segundo.

Esa transferencia de autoridad requiere control para evitar abusos y discrecionalidad por parte de los delegados. El maestro Petrei señaló que: “el control descansa en tres pilares:

- la necesidad de establecer mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto a la acción del Estado;
- la concepción democrática que asigna al legislativo un papel de control sobre el ejecutivo;
- la necesidad de contar con sistemas de información para verificar que los objetivos se cumplan”.¹²

Teniendo en cuenta esos pilares, en Argentina se estructuró formalmente un sistema que procuraba el cumplimiento de la ley. En efecto, la vigilancia de la hacienda pública Argentina, históricamente descansó en un control jurisdiccional sobre la legalidad del accionar, representado por los órganos de control interno (contaduría general) y externo (tribunal de cuentas).

Con el correr del tiempo, esta forma de verificación dejó de ser suficiente y comenzaron a buscarse alternativas para analizar la actividad estatal de una manera más abarcante; se demostró que muchas veces, aún cumpliendo con la ley, el Estado perdía dinero y, por ende, la población sufría un perjuicio, ya sea porque debía pagar más impuestos o porque recibía menos servicios o estos eran de menor calidad.

Como bien opina Aicardi,¹³ en la gestión pública es importante el control de legalidad pero más aún el de las consabidas “3 E” (**eficiencia, economía y eficacia**), a las que él agrega la **transparencia**, como una forma de mostrar a la población los resultados de la gestión, sean estos positivos o negativos. Con este fin, el control se transforma en un medio eficaz no solamente para descubrir irregularidades sino también para retroalimentar la toma de decisiones, favorecer la ejecutividad, el desarrollo de la capacidad gerencial y la responsabilidad compartida.

¹¹ Gustavo E. Wierna, *El Control Público. Guía de Estudios de Contabilidad Pública*, 3ª ed., vol. 1. (Salta: Universidad Nacional de Salta, 1993), 5.

¹² Humberto Petrei, *Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997), 17.

¹³ María L. Aicardi, “El Control del Estado”, presentado en el 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Sector Público, Córdoba, Argentina, 1998, 7-17.

En virtud de esa nueva concepción, viene desarrollándose desde hace un tiempo la idea de aplicar el concepto de control de gestión en la hacienda pública. Este comprende la auditoría operacional, en el sentido amplio de la expresión, a fin de medir la eficiencia, la economía y la eficacia de la gestión, que comprende la planificación, la organización, la dirección y el control interno, con los alcances que surgen de estos tres componentes, a saber:

- “Eficiencia: rendimiento efectivo sin desperdicio innecesario de recursos (financieros, materiales y humanos);
- Economía: operación al costo menor posible;
- Eficacia: logro de los objetivos o metas programados”.¹⁴

Esto es así, por cuanto la administración pública debe estar al servicio de la sociedad y debe tener los elementos que hagan posible su evaluación. Controlar es una acción propia y necesaria del proceso de administrar y gobernar.

La ausencia de esta convicción origina el concepto de que el control público ha sido muy desgastado, ya que muchos funcionarios ineptos ignoran (como sinónimo de desconocimiento pero también de omisión intencional) el principio fundamental de dar a conocer los actos de gobierno, de ser transparentes en el manejo de los fondos que el pueblo les confía, generando la imposibilidad de tener información para evaluar el comportamiento ante las metas propuestas.¹⁵

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

1. el pueblo: fuerza viva de la Nación;
2. el pueblo organizado a través de sus representantes: el Congreso, las legislaturas provinciales, los concejos municipales;
3. la opinión pública: partidos políticos y prensa.”¹⁶

Control social

¹⁴ Ricardo C. A. Cardón, “La Constitución Provincial vulnerada” en *Estudio sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público* (Salta: Comisión Bicameral Examinadora de autores salteños, 1996), 233.

¹⁵ María L. Aicardi, *El Control del Estado*, presentado en el 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Sector Público, Córdoba, Argentina, 1998, 7-17.

¹⁶ *Ibíd.*

Artigas manifiesta que, “históricamente, se ha concebido la participación de la ciudadanía expresándose con el voto y con otros mecanismos que ponen de manifiesto su voluntad, tales como los medios de comunicación social y las movilizaciones populares; pero la representación de las mismas la ejercen los parlamentos, ámbitos eminentemente políticos donde quedan reflejados los distintos intereses, demandas y relaciones con el poder de la sociedad”.¹⁷

Se pueden incluir los sistemas formales de control dentro de esta delegación de facultades. En todas las jurisdicciones del país se han desarrollado con mayor o menor fuerza los organismos de control externo, y el interno, en la generalidad de los casos, es efectuado por las contadurías generales. Esta es la faceta administrativa del control.

A su vez, las legislaturas ejercen el control sobre el accionar del Ejecutivo. El Poder Judicial vela por el respeto de los derechos constitucionales, en lo que es la base fundamental del equilibrio de los poderes, concebido en la Constitución Nacional.

Si bien dijimos que resulta insuficiente en la actualidad, el control público constituye, no obstante, un proceso primordial del Estado democrático de derecho y adquiere su total dimensión y sentido dentro de un régimen de libertades, donde el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos. Estos constituyen la estructura fundamental del Estado y se controlan entre sí.

La necesidad de control se fundamenta en el hecho de que el gobierno maneja fondos que no son propios sino que pertenecen a la sociedad, la cual le delega la potestad de recaudarlos y administrarlos con el fin de proveer bienes públicos a la comunidad en su conjunto. Una de las obligaciones fundamentales del gobernante, que es el administrador de estos fondos, es informar al gobernado acerca de la manera en que utiliza los recursos que le fueron confiados por la sociedad.

El contexto marcado por un incremento exponencial de la corrupción, pero también por la demanda de probidad que surge desde el conjunto de los ciudadanos, explica la relevancia que, en los últimos años, ha tenido la valorización del concepto de control. Hoy, “se lo visualiza como parte del sistema de la gestión pública que debe buscar la satisfacción de las necesidades de la gente, pero ello sin perder de vista que debe seguir siendo un

¹⁷ Juan A. Artigas, “El control en los sectores públicos provinciales”, presentado en el 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Sector Público, Córdoba, Argentina, 1998, 76-101.

instrumento necesario para garantizar que los recursos estatales se canalicen en concordancia con las normas y políticas públicas, lo que transparenta toda la gestión estatal”.¹⁸

Aclara correctamente Bielsa que “el control no se ejerce por desconfianza, ni es represivo, tampoco busca argumentos de oposición, ni se realiza por mera curiosidad. Es una parte importante del gobernar. En suma, aunque parezca paradójico, todo aquel que señale a un gobernante de sentido cívico sus errores jurídicos o políticos es su mejor colaborador”.¹⁹

Habitualmente, el control no es aceptado por los funcionarios. Algunos de ellos no tienen formación profesional. Otros están muy bien formados en lo técnico, pero deformados en lo moral, dominados por esa especie de lujuria de mando que tanto daña a la administración pública, a la seguridad jurídica y al buen nombre de la Nación.

Como bien agrega Bolívar, “la hacienda nacional no es de quienes la gobiernan. Todos aquellos a quienes habéis hecho depositarios de vuestros intereses tienen la obligación de deciros el uso que de ellos han hecho.”²⁰

Los funcionarios deben ser probos y a la vez demostrar que lo son, dando a conocer su accionar y llevando a cabo una gestión transparente, no solo en el aspecto económico sino también en lo que se refiere al desarrollo integral de los seres humanos que confiaron en él.

Y es ahí donde la idea actual del administrador debe dejar paso al ya conocido concepto de “*responsabilidad*” (traducción del término inglés *accountability*) descrito por Malaxecheverría como la obligación, legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre cómo ha utilizado el dinero y otros recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos no en provecho del gobernante sino en beneficio del pueblo gobernado.²¹

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

¹⁹ Rafael Bielsa, *Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública* (Buenos Aires: Depalma, 1995), 13. Citado en Gustavo E. Wierna, *El Control Público. Guía de Estudios de Contabilidad Pública*, 3ª ed., vol. 1 (Salta: Universidad Nacional de Salta, 1993), 15.

²⁰ Simón Bolívar: Citado en Gustavo E. Wierna, *El Control Público...*, 20.

²¹ Ángel G. Malaxecheverría. “Hacia un paradigma de Sistema Integrado de Control para un Estado Moderno”, *Boletín Informativo del S.P.T.C.R.A.*, 1994), 3-16.

Es decir que, el funcionario debe aceptar el control de su gestión y todos los ciudadanos tienen el derecho a analizarla. Como lo han manifestado las Naciones Unidas: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de contribución pública, de consentirla libremente, de seguir su empleo y reparto y determinar su disponibilidad, su recaudación y duración”.²²

Y es por eso que se ha dicho que los mecanismos actuales de control (de control formal, como lo hemos denominado) no son suficientes, pues se requiere otro tipo de medidas, otro acceso por parte de la población. Además, es necesaria una mayor cercanía de la vecindad no solo en la planificación, sino también en la verificación de la ejecución de los programas y en la constatación de los desvíos. Concluye Blosch señalando que: “Se debe profundizar en la búsqueda de otros medios de participación que garanticen la genuina intervención de los usuarios (de los servicios públicos) en los procesos de toma de decisión de la autoridad administrativa”.²³

Gordillo afirma que, la garantía de oír al interesado, antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses, es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.²⁴ La autora citada agrega que: “El objetivo fundamental es que los interesados que pudieren ver afectados sus derechos por una decisión del Estado puedan tener participación, aportar ideas y ser escuchados”.²⁵

Esto impone un cambio importante de mentalidad por parte de la ciudadanía. Debe darse cuenta de alguna forma de que están en juego su dinero, su futuro y el de sus hijos.

Volvemos a citar al Profesor Wierna:

Cuando nos duela en lo íntimo de nuestro ser el conocimiento de gastos superfluos o extravagantes, de despilfarros de los dineros públicos, de malos usos de los bienes que administra el Estado, de situaciones que llevan al enriquecimiento personal a costa de

²² Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Derechos*, Artículo XIV, 18-53 (1948).

²³ Denise Blosch, “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”, *Revista Argentina del Régimen de Administración Pública* 258 (2000), 73.

²⁴ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II (Buenos Aires: Fundación Derecho Administrativo, 1998), X-1. Citado en Denise Blosch: “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”, 73.

²⁵ Denise Blosch: “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”, 73.

nuestra hacienda; de evasiones fiscales, de obras y adquisiciones no necesarias, de favoritismos, de ver como el empleo público es el botín de guerra en la contienda política partidaria, y ese dolor nos quite el sueño, recién entonces habrá nacido en nosotros el espíritu democrático, podremos comprender lo que significa un gobierno del pueblo y para el pueblo...²⁶

Existen distintos mecanismos de participación de los ciudadanos en la gestión y el control de la hacienda pública y de los diversos servicios que presta el Estado. Sobre este punto volveremos más adelante. Ahora solamente citemos como ejemplo el mecanismo de “consulta popular” de la Municipalidad de Pilar, en la Provincia de Buenos Aires.²⁷ También existe el procedimiento de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos, que se prevé en el ámbito nacional.²⁸

Pero no solo los ciudadanos están llamados a cumplir un papel importante en esta reformulación del sistema gestión-control de la administración pública. En trabajos anteriores hemos propuesto otro paradigma, en el cual se hace énfasis en cuatro actores fundamentales en la lucha contra la corrupción. A este esquema se lo denomina: “Paradigma de la participación de la estructura social para la lucha contra el fraude y la corrupción”.²⁹

En esas propuestas se manifestó que, si bien aquellos actores no eran otros que los que siempre debieron tener participación activa en la democracia, hoy se los señala de otra manera.

El administrador, el funcionario o empleado público, debe cambiar la forma de ver su trabajo y orientarlo hacia el concepto de “*responsabilidad*”. Este concepto implica, como ya hemos dicho, el deber de todo administrador de rendir cuentas, informando sobre su gestión y sobre el cumplimiento de las metas, es decir, sobre la eficiencia en su gestión, y la eficacia y la economía con

²⁶ Gustavo E. Wierna, *El Control Público...*, 19.

²⁷ Sebastián Di Capua: “Sistema de Democracia semidirecta en los Municipios. Apuntes de una experiencia práctica”, *Revista Argentina del Régimen de Administración Pública*, Suplemento Especial N° 3 (1997), 43 y sig.

²⁸ Denise Blosch: “Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos”, 73.

²⁹ Fernando R. Lenardón, “Propuesta de un paradigma para la lucha contra el fraude y la corrupción”. Ganador del III Concurso Anual de Investigación, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadores Superiores, 2000, Tribunal de Cuentas de Entre Ríos, Entre Ríos.

las cuales llevó adelante su actividad, todo ello dentro de un marco de ética que debe regir su accionar.³⁰

El segundo de los protagonistas en el control del Estado es la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).³¹ A fin de consolidar el papel que le compete a este organismo, deben fortalecerse y ampliarse una serie de funciones y facultades tales como: la independencia de criterio respecto al poder político; la capacitación de su personal, tendiente no solo a brindarle mayores elementos técnicos, sino también a desarrollar una conciencia absoluta en la necesidad de la ética en todos los actos; la posibilidad de contar con mayores elementos legales para mejorar el control; y, sobre todo, el otorgamiento de herramientas para luchar contra los delitos específicos de la corrupción administrativa.

A la vez, se debe prever la futura relación con los particulares en lo que tiene que ver con la recepción de denuncias y su correspondiente trámite.

En lo que quizás signifique la mayor innovación de la propuesta, se incorpora en el esquema a los medios de comunicación social, que deben exigir y brindar responsabilidad en la información. Esto, seguramente, les significará un papel aún más activo que el actual, en la lucha contra la corrupción.

Por último, pero no por ser menos importante, reiteramos la importancia de que los particulares, en su rol de ciudadanos y a partir de la obtención de un marco que les brinde seguridad personal y garantías en cuanto a los resultados de sus denuncias, actúen en defensa de los intereses generales en las irregularidades que conozcan. También se deberán prever mecanismos para evitar denuncias malintencionadas o sin fundamentos.

Todo ello debe complementarse con una nueva educación que reincorpore los valores éticos y morales como necesidad de vida y no como meras muletillas de campaña, teniendo siempre, y especialmente presente, que para enfrentar la corrupción es preciso buscar soluciones dentro de la democracia.³²

³⁰ Si bien no es el objeto del trabajo, se menciona que ya es un imperativo incorporar la “E” de ecología, es decir la preservación del medio ambiente.

³¹ Con este nombre se engloba a los organismos de control externo de la Administración Pública que, según la provincia o el país, recibe nombres distintos tales como: Tribunal de Cuentas, Auditoría General, Contraloría General.

³² Fernando R. Lenardón, “Propuesta de un paradigma para la lucha contra el fraude y la corrupción”. Ganador del III Concurso Anual de Investigación, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2000, Tribunal de Cuentas de Entre Ríos, Entre Ríos.

El concepto sobre el que se investigará está íntimamente ligado con lo que el Dr. Cayetano Licciardo denominara la “responsabilidad personal” y la “responsabilidad colectiva”, definidas por Su Santidad Juan XXIII, al decir que “cuando falta la actividad de la iniciativa popular, surge la tiranía política”, agregando que, además, “se produce el estancamiento económico”.³³

Como el Dr. Licciardo trajera a colación, “el bien particular se ordena al bien común como a su fin, porque el ser de la parte es por el ser del todo y por eso el bien del pueblo es más excelente que el bien de un solo hombre”.³⁴

Y es por ello que todos los ciudadanos, apoyados principalmente por los funcionarios públicos, “tenemos, pues, el deber de tomar todas las iniciativas, de suscitar todas las estructuras necesarias para que el juicio económico con el bien común como fin, no se convierta en el asunto exclusivo del Estado, por no ser tomado a su cargo por los particulares”.³⁵

SEGUNDA PARTE

LOS MEDIOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La sociedad civil

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

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

A través de la participación de los ciudadanos:

- se pueden encarar con mayor eficacia los problemas sociales cuando estos son expuestos por la misma población a la que afectarán;

³³ Papa Juan XXIII, *Mater en Magíster*, 57-58. Citado en Cayetano A. Licciardo, *Pensador preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República* (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000), 91 y sig.

³⁴ Sto. Tomás de Aquino, *Suma contra los gentiles*, Cap. XVII, citado en Cayetano A. Licciardo, *Pensador preclaro. Selección de sus trabajos escritos, en fructífera trayectoria al servicio de la República* (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000), 93.

³⁵ Dognini, *Juicio Económico*, citado en Cayetano A. Licciardo, *Pensador preclaro* (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000), 93.

- al posibilitar la acción de diversos núcleos comunitarios en los asuntos públicos el ejercicio del poder se desconcentra;
- la comunidad puede vigilar la transparencia en la gestión gubernamental;
- es posible obtener resultados pragmáticos serios, reales y que hayan recibido apoyo de parte de la misma población interesada;
- se transforma el sistema de la democracia meramente representativa en un régimen democrático más integral y pleno: el régimen de la democracia participativa.³⁶

Institucionalización de la participación ciudadana

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

En adelante, veremos otras formas institucionalizadas en la legislación argentina y en la comparada, y dejaremos para un acápite final ejemplos que, tal vez, aunque son menos formales, han demostrado ser igualmente efectivos para solucionar los problemas de la gente.

A. Derecho de petición

Es el derecho que tienen todas las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, con el fin de que éstas actúen, informen o entreguen copias de documentos públicos. El ejercicio del control es un derecho muy importante para obtener información que interesa a la comunidad.³⁷

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

En la mayoría de los pueblos latinoamericanos es también una garantía constitucional, llegando en algunos casos a preverse sanciones para los funcionarios que no brinden diligentemente la información solicitada. También en la mayoría de estos Estados se establece que el derecho se ejercerá conforme a las leyes que lo reglamenten.

³⁶ Adolfo Cahián, *Las ONG* (Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 2004), 133 y sig.

³⁷ *Ibíd.*

En México y en Cuba, la facultad de petición se reserva solo para los ciudadanos del país, mientras que en el resto de los países es un derecho para todas las personas que habitan el territorio.

En la normativa del Parlamento Europeo se garantiza un medio sencillo, con el que cuentan los ciudadanos para dirigirse a las instituciones de la Unión Europea, con el fin de formular solicitudes o reclamos. En este caso, el derecho de petición está abierto a todos los ciudadanos pero también a todas las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su sede en un Estado miembro.³⁸

Esta norma halla correlato también en la legislatura de países europeos, como España y Francia, entre otros.

B. Referéndum y plebiscito

El referéndum y el plebiscito son los procedimientos mediante los cuales, los ciudadanos, a través del sufragio directo, manifiestan su opinión respecto de una determinada propuesta del gobierno³⁹ (recuérdese que en Argentina, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, hubo un plebiscito para aprobar el pacto por los límites territoriales con Chile).

A través de estos mecanismos se posibilita la intervención de la ciudadanía en el proceso de formación de disposiciones legales. Se trata, concretamente, de un procedimiento típico de democracia semidirecta que, lógicamente, debe habilitarse de manera excepcional por cuanto transformarlo en rutina generaría una excesiva lentitud en la marcha de los asuntos públicos de la Nación.

La diferencia sustancial entre uno y otro la constituye el hecho de que el referéndum torna obligatorio el camino decidido por la votación, en tanto que en el plebiscito el gobierno toma conocimiento de la opinión del pueblo respecto de un tema, pero no necesariamente sigue esa indicación.

C. Revocatoria de Mandato

La revocatoria de mandato consiste en una forma participativa cuyo objeto es lograr, mediante comicios específicos, la revocación del mandato y la destitución de quien ha sido investido con un cargo público, antes del término del mandato para el que fuera originariamente designado.

³⁸ *Ibíd.*, 144.

³⁹ *Ibíd.*

Esta herramienta permite al pueblo:

- fiscalizar el poder político para evitar el abuso en que pueden incurrir sus representantes;
- conseguir que el proceso democrático no se limite a la emisión del voto en las elecciones;
- lograr una participación efectiva, involucrando al ciudadano en la toma de decisiones;
- la destitución de los gobernantes que incumplen sus promesas o funciones, apelando a una solución legal.⁴⁰

La revocatoria de mandato está prevista en muchos países desarrollados. Esta figura existe en algunos cantones de Suiza, en Estados Unidos y en algunos países latinoamericanos como Venezuela. Estuvo vigente con la Constitución de Weimar, en Alemania y con la Constitución de 1936, en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

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

Este mecanismo, que en los papeles surge como una herramienta óptima para la participación activa de la ciudadanía, es de difícil concreción en la práctica por los requisitos que habría que cumplir para llevar adelante la votación de destitución. No obstante, ya hubo un caso en los Estados Unidos (revocatoria del Gobernador de California, en el año 2003), en lo que se llamó “la rebelión de la gente”.⁴¹

D. Audiencia pública

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

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Diarios *La Nación* y *Clarín*, Internacionales (Octubre de 2003).

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

E. Iniciativa popular legislativa

La iniciativa popular legislativa consiste en el derecho que los ciudadanos tienen, de presentar proyectos de leyes ante órganos legislativos o deliberantes con cumplimiento de las normas legales y reglamentarias establecidas.

En Argentina, el artículo 39 de la Constitución Nacional tiene prevista esta facultad para los ciudadanos del país. Esto fue reglamentado por la Ley 24747, en 1996, estableciendo que para que una iniciativa de este tipo sea admitida basta con que lleve la firma del 3% del padrón electoral. Un ejemplo cercano de esta metodología lo constituye el actual proyecto del señor Bloomberg (cuyo hijo fue secuestrado y luego asesinado) quien a través de la propuesta solicita la aprobación de leyes con sanciones penales más duras para este tipo de delitos.

Pero tal vez, el caso más paradigmático y positivo en este sentido, fue la aprobación de la ley para la lucha contra el hambre infantil, en diciembre de 2002, a raíz de una campaña denominada en los medios *“El hambre más urgente”*, que llegó a la legislatura bajo la forma de iniciativa popular.

Interesa rescatar un párrafo, de un artículo periodístico, que resume la idea que se está volcando en el presente trabajo. El texto expresa que: “[...] personas que esa vez dejaron de lado la protesta para pasar a la propuesta y pidieron, con sus firmas, una solución integrada, eficaz y urgente. Hay que decir que junto con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y con muchos políticos, se trabajó codo a codo... con el único objetivo de avanzar hacia una solución concreta. Entonces, no puede menos que celebrarse: es el triunfo de la opinión pública”.⁴²

La figura de la iniciativa popular legislativa se halla vigente en algunos países de Latinoamérica, tales como México y Colombia.

F. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un tipo de participación mediante el cual el ciudadano tiene la posibilidad de actuar como contralor respecto de las formas

⁴² Diario *La Nación*, Nacionales, “Iniciativa popular legislativa” (noviembre 2002).

en que se utilizan los recursos públicos. En el proceso, los participantes pueden proponer prioridades, programas y destinos de las inversiones proyectadas por las autoridades gubernamentales.

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

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

También en Porto Alegre, Brasil, existe este sistema. Dicha ciudad resulta ser la pionera en el ámbito continental al procurar la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la planificación general para el año entrante.

Más allá de los posibles resultados que se obtengan en cuanto a los “números” del presupuesto, esta forma de participación debe ser considerada como una de las más apropiadas para despertar en la ciudadanía la conciencia acerca de la utilidad de una activa participación en los asuntos públicos.

G. Defensoría del Pueblo

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

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

En Argentina, este servicio ha sido especialmente útil para amparar a los usuarios ante las empresas de servicios públicos concesionadas. Esta figura con ámbito nacional, también existe en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la ciudad de Paraná –provincia de Entre Ríos.

En el ámbito latinoamericano, se ha creado esta institución en Perú, Paraguay, Venezuela, Bolivia y Colombia, reuniendo rango constitucional en la

mayoría de estos países. En España en particular, y en el seno de la Unión Europea en general, existe la función del defensor del pueblo.

H. Instituciones no gubernamentales

Como otra forma institucionalizada de acercarse al accionar de la gestión pública no deben olvidarse las ONG constituidas al efecto y que, aunque no tengan toda la influencia que es dable esperar para tan importantes fines, generan una actividad que, en ocasiones, obtiene resultados positivos.

Las dependencias no gubernamentales más conocidas en Argentina son: el “Foro Transparencia” (agrupación de quince ONG que trabajan por una mayor participación ciudadana y por la transparencia en la gestión pública. Colabora con el Estado en proponer medios más eficaces y transparentes de informar al ciudadano los actos de gobierno); la “Asociación Control Ciudadano”; “Poder Ciudadano” y “Compromiso Ciudadano”.⁴³

I. Otras formas de participación ciudadana

Existen, desde luego, otras formas institucionalizadas de participación o de protección de los derechos de los ciudadanos, entre los que podemos citar: la consulta pública, el derecho de información, el habeas data, el acceso a la justicia, etc.

No obstante, se han expuesto las formas de participación que brindan mayor utilidad y que más influyen en los funcionarios.

Condiciones para aplicar los medios de participación

Todo este análisis tiene como objetivo demostrar que, desde el punto de vista institucional, están dadas las condiciones y las garantías para que los ciudadanos participen activamente en la vida cívica del país.

En el campo netamente pragmático, los ejemplos que encontramos demuestran que, con seriedad y dedicación, es posible utilizar esos mecanismos y otros que la misma vida en sociedad otorga, y que pueden hacerse valer las garantías que la Constitución establece. Sin embargo, la verdad refleja que, no siempre se utilizan tales mecanismos y que, en ocasiones, el ciudadano no está interesado en conocerlos.

⁴³ Ana Bando y Germán Juez, “Control Social”, inédito, trabajo práctico preparado para la Cátedra de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Adventista del Plata, 2003.

En efecto, muchas veces la población permanece en el estadio de la queja ante la realidad que la afecta, pero la considera una situación impuesta, el “destino de ser argentino”, imposible de modificar. En estas circunstancias, la actitud más generalizada (y debemos decir, la más cómoda) es preguntarse por qué razón las autoridades no solucionan el problema sin reflexionar en que todos forman parte del Estado, más allá de quién nos representa.

La ciudadanía debe asumir mayor responsabilidad si lo que pretende es un cambio de paradigma, en el que los funcionarios actúen verdaderamente y en todos los casos, en beneficio general y no en procura de privilegios para sí mismos y para su grupo de afinidad.

Lógicamente que, debe existir un marco mínimo de garantías, una serie de condiciones para que estas figuras sean factibles y provechosas en el campo de la realidad, en el quehacer de la hacienda pública argentina, cualquiera sea la jurisdicción a la que se haga referencia.

A continuación, se tratará de averiguar si mejora el accionar de los funcionarios públicos y con ello la eficiencia del Estado, cuando los ciudadanos se involucran verdaderamente en la cosa pública, ejerciendo los derechos que les pertenecen.

TERCERA PARTE APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

El Estado como empresa de bien público

La posición que intentamos expresar debe, en primer lugar, poner en la mesa de discusión todos los temas vinculados al Estado y que, arrojados al debate de los últimos años, eluden el análisis y solo califican con pretendidas verdades reveladas y definiciones no probadas, tales como la del “tamaño” de la hacienda pública y su “incapacidad congénita”.

En la transformación producida, queda al Gobierno Nacional el cumplimiento estricto de la denominada función reguladora, y a las provincias y municipalidades la función productora de bienes y servicios públicos. Estos son los ámbitos en donde institucionalmente se han instalado estas funciones.

Queda para la discusión política saber si, con estas circunstancias, le corresponde a la jurisdicción nacional captar recursos para luego asignárselos a las provincias y municipios, o si éstas, en función de la delegación efectuada, también deben tener la potestad y la responsabilidad de recaudar sus propios medios

Por las razones señaladas, el Estado del futuro, tanto nacional, como provincial y municipal, además de producir bienes y servicios públicos por sí o por concesión regulada, debe ser el articulador de las políticas públicas que no pueden abandonarse sin renuncia a la función de gobierno.

En este camino, los criterios de mejoramiento abandonarán la visión del sector público como “**Empresa privada**” que razonablemente plantea el lucro, por uno que, como “**Empresa de bien común**”, cumpla con los objetivos de la sociedad en su conjunto y en consecuencia con su misión.⁴⁴

En caso contrario, estas políticas desaparecen y solo quedan las políticas económicas que, planificadas y fuertemente diseñadas por los factores de poder, solo jerarquizan el lucro como razonablemente debe esperarse de entidades nacidas con ese objeto.⁴⁵

Es por eso que, a esta altura, corresponde plantearnos qué Estado se pretende tener y para qué.

El Gobierno, en cualquiera de sus jurisdicciones (Nación-provincia-municipio), debe ineludiblemente asumir su papel decisivo y eficiente como genuina expresión de toda la Nación organizada. Para cumplir ese rol es indispensable el replanteo profundo de la relación Estado-ciudadanía y el saber dotarlo de eficacia, porque en caso contrario será improbable la realización de cualquier alternativa que se plantee como solución a los problemas nacionales.

En ese sentido, deben identificarse las fortalezas y las debilidades de la organización gubernamental, y proponer un nuevo paradigma, partiendo de una participación más directa (o al menos más cercana) de la población.

El ámbito ideal para el control social, hoy

Se han desarrollado hasta aquí los conceptos utilizados como insumos en este trabajo y se ha descrito muy brevemente la historia más reciente de Argentina como forma de ubicarnos en el contexto que sustenta la realidad a analizar.

Ya se ha manifestado que, entre las variadas dimensiones de la administración pública argentina, se estudiaría a las municipalidades. Estas son

⁴⁴ Jorge A. Cuesta, *Las Políticas Públicas del Siglo XXI* (Paraná, Entre Ríos: 2000). Disponible en www.portalbioceanico.com.

⁴⁵ *Ibíd.*

organizaciones estatales jurídicamente organizadas, de poca dimensión. Por debajo de ellas existen las Juntas de Gobierno, que no tienen autonomía ya que dependen directamente del poder provincial.

El análisis se centró en las municipalidades entrerrianas, por varias razones. La primera, es el hecho de que resulta la estructura más conocida por este investigador a través de su tarea profesional a lo largo de 14 años.

La segunda, también de índole pragmática, se basa en que este territorio es el lugar en donde se inserta la institución promotora de la investigación. La mencionada institución incluso pertenece al ámbito de estudio y forma parte importante de una de las ciudades encuestadas. Dicha cercanía al objeto de estudio también posibilita la obtención de datos más precisos, sobre todo en lo pertinente a las ejecuciones presupuestarias.

La tercera razón, y tal vez la más importante, está dada por las características de descentralización de los servicios. La mayoría de los mismos se concentran hoy en las jurisdicciones locales; al menos, son las comunas las que deben atender en primera instancia los asuntos relacionados con la salud, la limpieza y la asistencia social, en general.

Se tuvo la alternativa de estudiar la gestión provincial o la municipal. Se impusieron dos razones para decidir por la última. En primer lugar, el proceso de descentralización aún no ha terminado y el siguiente paso será el traslado de los servicios públicos hacia los gobiernos municipales. En segundo término, este ámbito es el más adecuado para que los ciudadanos tengan su espacio, puedan opinar y ser escuchados realmente.

Ahora deberá iniciarse el proceso de participación activa, y desde aquí surgirán las modificaciones para llegar a una mayor eficiencia del Estado, sustentada en el control social.

Entonces, interesa saber, sobre la base de la prueba empírica, si es posible identificar la influencia de la participación activa de la ciudadanía en la gestión municipal. Para ello, deben considerarse en primer lugar los datos de la actividad y calificar a los municipios según sus resultados.

Pero, como una Municipalidad podría arrojar excelentes resultados financieros recaudando y no llevando a cabo ningún servicio -por lo que la población estaría más que insatisfecha aunque los "números" estuvieran bien- debe relacionarse aquella primera información con la opinión de los vecinos con respecto a la satisfacción de las necesidades que están a cargo del Estado.

En este punto, debe aclararse que, en una ciudad, se hace necesaria la cobertura de un número bastante grande de requerimientos de la población y que no todos ellos pueden ser satisfechos por el municipio. En ese caso, habitualmente la provincia se encarga de satisfacerlos. No obstante, la ventaja de este ámbito de estudio radica en que, por la proximidad que el espacio geográfico implica, las actividades estatales se identifican y la sensación de los vecinos surge a partir del análisis de la globalidad.

Las situaciones mencionadas permiten obtener una visión general de las realidades que existen en un ejido municipal. Si se suma a esta percepción la opinión de los vecinos respecto del costo de las tasas que deben abonar por los servicios que reciben, se obtiene una visión íntegra de la gestión oficial, desde luego, a partir de la subjetividad de los beneficiarios. Si bien esta percepción vecinal resta un poco de objetividad a la investigación, agrega mucho de utilidad, por cuanto el fin último de la hacienda es satisfacer a las personas, que son las que opinan al respecto.

La investigación

Para corroborar la hipótesis planteada en esta investigación, en el campo de los hechos, se llevó a cabo, durante el año 2003, una encuesta de opinión en ocho ciudades entrerrianas, que alcanzó a casi 1.000 personas, divididas por estratos de ingresos: menores de \$ 500; entre \$ 501 y \$ 1.000; más de \$ 1.000.

En la muestra se eligieron ciudades con distintas realidades de población, principalmente de la costa del Paraná, para tener un aspecto homogéneo de distribución geográfica. Así, se pudieron descartar los efectos que distintos ámbitos geográficos pueden ocasionar como requisitorias específicas de la población pero, a su vez, se pudo contar con las necesidades que sienten los vecinos dependiendo de la magnitud de la ciudad en la que habitan. Para decirlo más claramente, no son idénticas las prioridades de una familia que vive en Paraná (ciudad de más de 200.000 habitantes y capital de la Provincia de Entre Ríos que las de otra, cuyo ámbito de desarrollo es Maciá (con 5.800 pobladores), aunque los ingresos de ambas sean iguales.

En la mencionada encuesta de opinión se consultó acerca del nivel de satisfacción que les brindaba la prestación de los servicios, tanto a cargo del sector público como de los sectores privados. Es preciso aclarar que, si bien la encuesta intentó medir la gestión municipal, muchas respuestas se relacionaron directamente con el gobierno provincial, por ser el que presta el servicio. Esto demuestra, por un lado, la íntima relación que existe entre las distintas jurisdicciones del Estado, por cuanto, como no podría ser de otra

manera, para los vecinos, el Gobierno es uno solo. También señala, en cierto grado, el nivel de desconocimiento que tienen los ciudadanos respecto de las obligaciones que a cada oficina del gobierno le corresponden. Tal ignorancia no permite que se efectúen los reclamos como corresponde.

Se averiguó, a través de la consulta, cómo se percibía la prestación de los servicios de salud, educación, seguridad, agua, cloacas, pavimentación e iluminación de calles, limpieza de la ciudad y programas culturales. Además, se requirió una respuesta acerca de la relación existente entre los tributos pagados y las prestaciones del Estado, y acerca del seguimiento de la gestión estatal y su influencia en la situación actual. También se pidió que mencionaran cuáles eran los rubros mejor cubiertos por la actividad privada.

A. Salud

El servicio de salud pública se presta principalmente en los hospitales a cargo de la provincia. No obstante, es importantísima la ingerencia de los centros de salud municipales en los barrios más alejados de las grandes ciudades. Asimismo, en pequeñas poblaciones alejadas de los centros urbanos, los primeros auxilios brindados por personal municipal resultan muchas veces la única solución en casos de urgencia y en casos de vecinos carentes de medios para viajar.

De cualquier manera, y aun dejando de lado la atención directa, en las ciudades más pequeñas se hace explícita la relación con las Municipalidades. Estas deben cubrir (a través de subsidios, de compra de medicamentos y de provisión de medios de movilidad para el traslado de los enfermos) todas aquellas demandas que los hospitales, por falta de recursos, no pueden atender.

Un caso diferente es el de Libertador San Martín, en donde el servicio de salud es prestado mayoritariamente por la actividad privada y, por lo tanto, al Estado solo le queda por cubrir una mínima franja de población. Según los resultados de la encuesta, el Estado brinda correctamente esta cobertura. El resto de las ciudades entrerrianas encuestadas muestra un gran descontento por la falta de calidad en las coberturas.

B. Educación

Se sabe que la educación, es un servicio prestado mayoritariamente en el ámbito provincial, en el que la carencia de garantías, sobre todo en cuanto al cumplimiento de los objetivos mínimos, obliga a los padres a recurrir a la enseñanza privada.

El problema de los paros docentes y la falta de ingresos dignos para los docentes ponen una luz muy oscura sobre los conocimientos que finalmente obtendrán los niños entrerrianos. Tal problemática generó el desarrollo de una importante oferta de educación privada. Algunas instituciones privadas tienen incluso un subsidio estatal, lo que ayuda a cubrir en parte las deficiencias antes señaladas.

En el ámbito de la educación la participación municipal es prácticamente nula y, por lo tanto, no tendría responsabilidad. En este aspecto, la ciudadanía contestó correctamente, en general, indicando este hecho pero, lamentablemente, siendo muy dura con la gestión provincial y, como hecho llamativo, también censurando la actitud de los docentes que en su lucha por lograr mejoras salariales, muchas veces perjudican al alumnado.

C. Seguridad

Otro servicio público en el que se visualizan grandes falencias, según la población encuestada, es el de la seguridad. Recordará el lector que Entre Ríos era conocida, hasta hace un lustro, como una provincia “tranquila”, en donde inclusive muchos vecinos dormían sin cerrar las puertas con llave.

Pues bien, según surge de la muestra, son muy pocas las ciudades que mantienen niveles de seguridad aceptables. Los casos excepcionales se deben, mayormente, a la colaboración activa de vecinos o de la misma municipalidad, junto al accionar de la policía, puesto que ésta, por sí misma, generalmente no da abasto para enfrentar la creciente andanada de crímenes y contravenciones.

En el ámbito de la seguridad, la responsabilidad es provincial, aunque se muestre una interacción bastante cercana con los municipios que ofrecen apoyo logístico en la medida en que lo permiten sus menguados recursos.

D. Alumbrado público, iluminación

Este factor, encuestado principalmente por tener íntima relación con el anterior, no muestra una correspondencia directa con los índices precedentes, al menos en lo que hace a las ciudades que se perciben como más inseguras. No obstante, en lo que respecta al año 2003, hay coincidencia en los índices entre la que tiene menos problemas de iluminación y la que brinda más seguridad, que es Libertador San Martín.

E. Agua potable, cloacas, limpieza

En primer lugar debe destacarse que, en algunas localidades, sobre todo en las más pequeñas, los servicios de agua corriente y cloacas son prestados por

entes privados (especialmente cooperativas). No obstante, en general, estos rubros son los que reciben la mayor aceptación por parte de los vecinos acerca de la gestión estatal.

La misma consideración con respecto a la conformidad, corresponde hacer para el servicio de limpieza pública. Muchos vecinos señalaron como parte del problema, la falta de concientización de un sector de la ciudadanía que no colabora con la limpieza de la ciudad.

F. Pavimento

En este rubro vuelven a notarse las diferencias entre una Municipalidad con correcta gestión y aquellas que no la tienen, por las razones que fuera.

En Libertador San Martín, la prestación pública de este servicio tiene un 88% de aceptación (excelente, muy bueno y bueno) entre su población, respecto al tendido de las calles pavimentadas y a su conservación. En tanto, Paraná sólo recibía aceptación de un 28% de la muestra, exhibiendo en el otro extremo, un 36% de opinión “regular” y un 37% que decía que la prestación era mala.

En las ciudades de María Luisa y Maciá, el porcentaje de reprobación (regular, mal, muy mal) llega al 60%, en tanto en Crespo y Victoria trepa casi al 80%.

Seguí y Diamante muestran un buen grado de conformidad con el servicio, observándose cifras superiores al 60%, y oscilando entre “bueno” y “muy bueno”.

G. Programas culturales

Este ítem merece un párrafo aparte. En un municipio de gestión buena, no hay actividades malas o regulares. Proponer actividades culturales mediocres es lo mismo que no brindarlas.

Como se puede apreciar, en la mayoría de las ciudades encuestadas se trabaja muy bien, o al menos bien, en este aspecto. En dichas ciudades, con excepción de Maciá, las autoridades municipales se interesan en generar y difundir programas culturales.

Si bien la creación de actividades culturales no está íntimamente relacionada con la gestión del ente comunal, sí lo está, y mucho, con el concepto de desarrollo integral de la persona que hemos esbozado. Por lo tanto, en este ítem puede darse por aprobada la gestión.

H. Relación costo-beneficio

Como no podía ser de otra manera, la percepción que tiene el ciudadano respecto de los tributos que abona al Estado, se ve muy influenciada por la calidad de los servicios que recibe.

Se puede apreciar así, que en general, las contribuciones le parecen al ciudadano caras o muy caras, constituyendo la ciudad de Libertador San Martín, la excepción por el lado positivo.

Se hace nuevamente patente que, en las ciudades en las que la gente está más descontenta, se impone la percepción de que las tasas que pagan son altas o no razonables.

Claramente se evidencia que la ciudad que, en general, presta los servicios de peor manera es Paraná. En ella, los vecinos perciben el nivel de tasas como más alto. Como antítesis, la ciudad de Libertador San Martín surge siendo una ciudad con tributación razonable, puesto que los servicios se brindan de una manera aceptable (siempre haciendo la aclaración de que el municipio cuenta con una gran ayuda de las instituciones adventistas, sobre todo en salud, educación y, aunque tangencialmente, en seguridad).

Aparece también en la encuesta, una información llamativa y preocupante, por cuanto un número importante de vecinos no supo opinar respecto de la relación “costo–beneficio”. Este dato es útil porque estaría indicando el margen de error de la encuesta, ya que alguien que no tiene formado un juicio con respecto a este parámetro, es probable que no haya contestado razonablemente los puntos anteriores.

Incidencia del control social

La finalidad primera del análisis era verificar, con base en la opinión de los habitantes de cada ciudad, la importancia que tiene la participación de la población en el seguimiento y control de la gestión municipal.

Lamentablemente, cabe concluir diciendo que el grueso de la ciudadanía desconoce o directamente descrea en sus reales posibilidades de participación y de influencia (en el sentido correcto de la palabra). Por ende, es difícil que el vecino no militante de un partido político se acerque al edificio municipal y lleve adelante algún tipo de control de la gestión y del cumplimiento de los proyectos.

Este fenómeno negativo se da mucho más en ciudades grandes como Paraná, en donde la muchedumbre y la lejanía física apartan aún más las

posibilidades. Pero también se produce en las otras ciudades por la falta de interés de la población en el quehacer comunitario.

La incidencia del control social en la acción municipal hace que la ciudad de Libertador San Martín destaque. El ambiente especial de esta población chica, con una impronta cultural tan particular, genera un clima de “control” sobre las autoridades municipales e incide en su desempeño.

Siguiendo las leyes de la física, se podría declarar que “a toda acción le sigue una reacción”. De la conjunción de este análisis con los anteriores, surge en forma meridiana la idea de que en aquellas ciudades en las cuales la ciudadanía se despreocupa de la gestión comunal, ésta es menos eficiente o, por lo menos, los servicios son menos satisfactorios.

También es dable apreciar el hecho de que las ciudades en las que el control social es más nítido, muestran una gestión más transparente.

Para concluir con el estudio, se verificó la gestión presupuestaria durante los años 1998 a 2002. Con esa información, se ha efectuado un ranking de todas las comunas entrerrianas en función de un parámetro fundamental que es **la relación porcentual del total de gastos sobre el total de recursos**, es decir, si gastan más o menos de lo que recaudan.

En este sentido, la Municipalidad que arroja un menor coeficiente es aquella que ostenta el mejor desempeño en cuanto a su resultado presupuestario que, a los fines de la investigación se ha denominado “resultado primario” para no entrar en disquisiciones, por cuanto una correcta definición del resultado económico municipal requiere considerar otros conceptos.

De esta estadística, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1) La Municipalidad de Libertador San Martín ocupa, desde el año 1998 hasta el año 2002, siempre el primer lugar, no solo entre las ciudades encuestadas sino también a nivel absoluto. Constituye la excepción el año 1999, en el que fue segunda, pero vale aclarar que el primer puesto lo ocupó el Municipio de Pronunciamiento, recién elevado a esa categoría y, prácticamente, sin estructura alguna. Al tener excedente de fondos recaudados con relación a las erogaciones ejecutadas, la Municipalidad tiene capacidad de ahorro.

2) Dentro del segundo grupo -el de una gestión correcta-, se ubica la Municipalidad de Seguí, cuyo porcentaje ha estado prácticamente siempre en el 100%, pero sin alcanzarlo en ninguno de los períodos analizados.

3) En tercer lugar, dentro de las ciudades coloreadas, deberíamos ubicar a Viale. Si bien en 1998 tenía una relación levemente superior al 100% (que se agravó en el año 2000, cuando llegó a excederse en más de un 7%), en el año 2001 se redujo al 105% y en el año 2002 se ubicó en el segundo puesto absoluto con una gestión que generó aproximadamente un 16% de superávit presupuestario. En esta ciudad no se efectuaron encuestas pero se tiene en cuenta, debido a la proximidad geográfica con el grupo de comunidades de la muestra.

4) Luego, se encuentra la ciudad de Crespo, que pasa de tener una relación de 99,14% en 1998 a superar levemente la barrera del equilibrio, en el resto de los años controlados.

5) El resto de las ciudades ha oscilado entre la gestión regular y la complicada, lo que puede verse asimismo en el incremento de la evolución de sus deudas (tanto flotante como consolidada).

6) De este grupo, interesa resaltar a la ciudad de Paraná, por ser la capital de la provincia. Su gestión en el año 1998 la ubicaba en el puesto 45 entre 67 Municipalidades, con una relación deficitaria de casi el 6%. En el año 1999, esta relación deficitaria se elevó al 9,42%, reduciéndose al 3,74% al año siguiente. En tanto, el año 2001 y el año 2002 la mostraron con porcentajes prácticamente idénticos, cercanos al 105,30%, concluyendo en la posición 37 entre 70 ciudades existentes.

7) De las grandes ciudades, Gualguaychú es la que muestra el mejor desempeño. Sin embargo, sus guarismos están siempre cercanos al compromiso del 100% de la recaudación (su mejor posición relativa fue el puesto 11 en 2001 y en 2002). Similar situación muestra Concordia, aunque en posiciones anteriores.

8) Concepción del Uruguay gasta en los ejercicios, porcentajes de 7% o más, en exceso de la recaudación. La excepción fue el año 2001 porque las situaciones políticas y de ajustes en la gestión administrativa le permitieron mostrar una mejor imagen.

9) Para finalizar, la comuna de Colón muestra una constante de mala relación económico-financiera, encontrándose, en este ítem, entre los últimos de la provincia: su porcentual nunca es menor al 114% (alcanzando el 128%) lo que implica la generación de una importante deuda para los ejercicios futuros.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Las conclusiones a las que se arribaron en esta investigación son las siguientes:

- 1) La activa participación ciudadana en el quehacer público, lejos de generar trabas en la gestión, trae aparejada una mayor eficiencia, en la medida en que los gestores perciban un control más cercano y permanente de sus actividades. Tal acción, por parte de los ciudadanos, ha sido probada en las ciudades del interior de la provincia de Entre Ríos y, debe reconocerse, se da en función del contacto inmediato e inevitable del “hombre funcionario” con el “hombre ciudadano”, es decir del funcionario público con sus vecinos.
- 2) La ciudadanía puede y debe influir en el accionar del gobierno. No lo hace, por la conjunción de tres razones de carácter cultural:
 - a. La idea arraigada ancestralmente de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.
 - b. La idea, más equivocada aún, de que es poco lo que los ciudadanos pueden generar en cuanto a mejoras si se involucran en el control de la hacienda pública.
 - c. La falta de canales institucionales que permitan y fomenten este cambio de actitud, incluyendo aquí la ausencia de campañas de promoción y la carencia de planes de instrucción en las instituciones educativas.
- 3) Los ciudadanos, en general, y según surge también del acápite anterior, no están interesados en ser activos controladores de la gestión pública. Como se ha dicho, éste es un defecto de formación que debemos y podemos corregir.

CONCLUSIÓN

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En función de lo dicho hasta aquí, es menester generar las condiciones, no solo políticas sino también culturales, que habiliten la genuina participación de los ciudadanos en el conocimiento y en el control del accionar estatal, como salvaguarda última del correcto accionar del Estado.

A corto plazo, es factible habilitar esa instancia en el ámbito municipal. Ha quedado demostrado a través de la presente investigación que, en la provincia

de Entre Ríos, en los gobiernos municipales cuyo control social es activo, la gestión comunal es más eficiente que en las ciudades en donde los vecinos se desentenden de la actividad pública.

A mediano plazo, las instituciones públicas de educación podrían generar una campaña de promoción en la cual, las autoridades municipales participaran fomentando el concepto de: “interés de todos por la casa de todos”.

Asumimos que esta idea es idealista en extremo. Sin embargo, la difusión de la información presentada en este trabajo entre organizaciones no gubernamentales, cuyos intereses sean cercanos al accionar estatal, puede ser un camino adecuado de transmisión de ideas. Ejemplos de estas entidades son las asambleas ciudadanas, las comisiones barriales y las asociaciones civiles de asistencia. Los conceptos desarrollados no son nuevos, pero, a través de esta investigación se han comprobado por medio de las estadísticas.

Una mayor participación de la población conduce a decisiones de más calidad, de mayor transparencia y más compatibles con el uso racional de los recursos fiscales. A la vez, permite poner la toma de decisiones en manos de quienes experimentarán sus efectos. Esto debe incrementar las perspectivas de mayor racionalidad y mejor calidad de las políticas adoptadas.

Fernando Roberto Lenardón
Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración
Universidad Adventista del Plata
Dirección: José Rodó 450
3100 Paraná, Entre Ríos
ARGENTINA
E-mail: flenardon@arnetbiz.com.ar

Recibido: 30 de junio de 2004
Aceptado: 13 de septiembre de 2007