

Comisión 1

Título: **La función de control en el contexto de la globalización**

Adriana Mack<sup>1</sup>

### **INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA**

Analizaremos las reformas del diseño institucional del Estado Argentino, introducidas por la reforma Constitucional de 1994. Haremos hincapié en la modificación del sistema de control externo del sector público. Intentaremos determinar la eficacia y pertinencia de dichas reformas, en el contexto de la pérdida de soberanía de los Estados Nación, inmerso en el proceso de mundialización. La concepción tradicional del control del gasto público, (certificar que las partidas en la que se emplean los recursos y sus cuantías se correspondan con los créditos aprobados por el Parlamento) evoluciono hacia una nueva orientación en aras de alcanzar una mayor *racionalización del gasto público*, apoyada en los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Es a partir de la década del '70 que la crisis del modelo de Estado intervencionista comienza a hacerse evidente. Los indicadores económicos comenzaron a mostrar cierta depresión económica, que es presentada como una crisis de acumulación. Con aportaciones de distintas escuelas económicas y con la praxis de algunos gobiernos, se fue constituyendo un nuevo paradigma, al que podríamos referirnos como el nuevo liberalismo económico, en el que la capacidad del Estado para contribuir a los grandes objetivos económicos y sociales se vio notablemente mermada, o incluso, el Estado pasó a considerarse como gran responsable de la mayor parte de las dificultades para alcanzar los objetivos.<sup>2</sup> Estas circunstancias económicas, se caracterizan por la globalización económica<sup>3</sup>, que exigen una nueva concepción de la gestión pública basada fundamentalmente, en el equilibrio financiero estable, calidad y eficiencia de los servicios públicos y transparencia. “Lo que supone que la gestión pública ha de ser suficientemente sólida para resistir su compatibilidad con los resultados conseguidos por los agentes económicos que llevan a cabo actuaciones similares o iguales a las desarrolladas por un ente público determinado.”<sup>4</sup> La economía globalizada junto con la participación del Estado en

---

<sup>1</sup> Facultad de Derecho Universidad Nacional de Rosario, Adjunta simple de Derecho Político, Investigadora del Centro de investigaciones de la UNR.

<sup>2</sup> CALVO BERNARDINO, ANTONIO Y GUTIÉRREZ JESÚS, “El proceso de globalización y la intervención del Estado en economía”, Presupuesto y Gasto Público, N° 152, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, de 2000, p 22.

<sup>3</sup> Globalización, que al decir de VALLESPIN se ha convertido en un “concepto refugio”, una metáfora de nuestra época, y que como todas las metáforas no son neutras. Por ello podemos decir que no se trata de un proceso unívoco, ni uniforme. Es un proceso caracterizado por la ambivalencia, pluralismo y lógicas contradictorias. VALLESPIN, FERNANDO “El futuro de la Política” Taurus, Madrid, 2000, p.36,

<sup>4</sup> MONTESINOS JULVE VICENTE; “Nuevos ámbitos de fiscalización de las entidades públicas” Revista Española de Control Externo N° 4, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 2000, p 40.

organizaciones internacionales, marcan nuevas pautas de acción que inciden en la reestructuración de la organización del Estado, así como en las pautas de actuación del sector público, en consecuencia en el ejercicio del control de su actuación. Las reformas institucionales que abordamos, y forman parte de nuestro objeto de estudio, pretenden la racionalización de la gestión pública. Llevan implícitos nuevos requisitos de *información* para la adopción de decisiones cada vez más complejas, al mismo tiempo que su orientación hacia el ciudadano exige un nuevo concepto de *rendición de cuentas*, con mejores y más desarrolladas necesidades de información, tanto económicas-financieras, como sociales y medioambientales, haciendo mas *transparencia* de las entidades públicas. Debemos preguntarnos: ¿dichas reformas institucionales, son adecuadas para el momento histórico que vivimos, caracterizado por la contradicción, la incertidumbre, la ambivalencia, la complejidad? La ciencia jurídica se propone tranquilizar, mediante la seguridad y con la certeza. Debemos entonces manejar la complejidad, para que sea inteligible. ¿Es posible manejar la complejidad? Hoy hay una gran dosis de imprecisión, producto de la complejidad que se debe a la competencia de diferentes fenómenos, a) a la presencia en la sociedad de diferentes criterios o lógicas de racionalización; b) el problema del pluralismo social, en gran medida organizado corporativamente, cuya representación y poder es desproporcionado en comparación con el ciudadano común; c) la descentralización y fraccionamiento creciente de los órganos estatales y de autoridades, y la aparición de cuerpos políticos a distintos niveles; d) la interdependencia y encadenamiento existente entre las “partes”-individuos, grupos-“el todo”- la sociedad, el Estado.<sup>5</sup>

### **EL ESTADO CONSTITUCIONAL**

Para MARTÍN KRIELE<sup>6</sup> el *Estado Constitucional democrático moderno*, sólo es posible como la manifestación de un sector de hombres que ha llegado a un nivel determinado de cultura de la libertad, sí su finalidad es asegurar la libertad y la dignidad humanas. El sistema político democrático adquiere legitimidad porque es el mejor mecanismo para proteger los derechos fundamentales y garantizar el funcionamiento de la Constitución. Por lo tanto, el reconocimiento de los Derechos Humanos, es incluso vinculante para el poder constituyente.<sup>7</sup> El Estado Constitucional presupone una nueva concepción del derecho. La ley ya no es la reina, sino que está subordinada a la Constitución. La *Constitución es la auténtica norma jurídica* que rige a gobernantes y gobernados y es de *aplicación inmediata*, sin necesidad de

---

<sup>5</sup> VALLESPIN, OB CIT P 134

<sup>6</sup> KRIELE, MARTÍN “Introducción a la Teoría del Estado”, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1980.

<sup>7</sup> Los cambios en los Derechos Humanos han ubicado a los individuos, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales bajo nuevos sistemas de regulación legal-regulación que en principio, es indiferente a los límites del Estado- HELD DAVID “ Derechos de los Estados, Derechos de los pueblos....” Revista de Reflexión y Análisis Político, Septiembre 2002 , Posdata.

legislación alguna. Tiene *efecto directo en el ámbito de los derechos fundamentales*. El Estado constitucional no es una continuación sino la superación del Estado de Derecho. La Constitución no es ya última garantía de estabilidad, sino que se convierte en sí misma en fuente e instrumento de inestabilidad. Ante nuevas situaciones constitucionales materiales, surgen grupos que reclaman e impulsan legislación que acoja sus demandas de intereses particulares. Las leyes devienen contradictorias como consecuencia del pluralismo social y de un pluralismo de órdenes secundarios que no siempre aceptan una posición de segundo plano.<sup>8</sup> Nuevas leyes son requeridas para sancionar las nuevas relaciones de fuerza. La Constitución no es sólo una “*super ley*”, sino algo distinto donde podemos encontrar directivas de actuación de sentido contradictorio, entre otras cosas porque su carácter pactista o de consenso ha incorporado aspiraciones de distintas procedencias que, sin embargo, han de convivir y armonizarse.<sup>9</sup>

El Estado moderno se halla ante un dilema casi insoluble: por un lado, debe ser más poderoso que todas las fuerzas sociales del país—por ejemplo, empresas y sindicatos—; y por el otro, debe otorgar protección segura al más débil, a la oposición, a los artistas, a los sectarios, a los intelectuales, a las minorías étnicas, etc. En el Estado Constitucional sólo hay competencias, limitadas por el derecho constitucional preexistente. El poder estatal está distribuido entre los órganos, y todo órgano sólo tiene aquel poder jurídico que le ha sido asignado por el orden constitucional. Los derechos humanos ponen condiciones y límites a aquel que tiene la competencia de crear y modificar el Derecho y niegan el poder de violar el Derecho.<sup>10</sup> Para ZAGREBELSKY el Estado Constitucional no es una superación del Estado de Derecho, incluso de la concepción del Derecho.<sup>11</sup> Las Constituciones modernas han dado lugar a una serie de principios y valores que son contradictorios, entonces “la coexistencia de valores y principios, sobre los que hoy debe basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales *valores y principios* se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que debe convivir. Solamente asume carácter absoluto el metavalor que se expresa en el doble imperativo del pluralismo de

---

<sup>8</sup> La legitimidad de las decisiones de los poderes políticos estatales están condicionados a la Constitución, no sólo por los vínculos jurídicos formales, en cuanto a la producción normativa, sino también están condicionados por vínculos materiales, que disciplinan el contenido que ha de producirse, porque la producción subconstitucional sólo puede legitimarse mostrando coherencia axiológica con la Ley Fundamental. FERRAJOLI LUIGI; “Derechos y Garantías. La ley del más débil. Trotta Madrid 1999. pp. 20/22

<sup>9</sup> PRIETO SANCHÍS, LUIS “Ley, principios, derechos” Editado por Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Madrid 1998.

<sup>10</sup> KRIELE MARTÍN Ob cit pp. 140,141,157,159

<sup>11</sup> ZAGREBELSKY, GUSTAVO Ob cit. pp. 39/40

los valores (en lo tocante al aspecto sustancial) y la lealtad en su enfrentamiento (en lo referente al aspecto procedimental).¿Quién y cómo garantiza el cumplimiento de los principios y de las reglas estipulados en la Constitución? Según la doctrina dominante, deben existir garantías que aseguren su cumplimiento. La verdadera eficacia de la Constitución depende de la planificación de sus propias garantías. Así el control del poder en todas sus manifestaciones, forma parte de este tipo de Estado. La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito de intensidad, caracterizan cada sistema político en particular, y permiten diferenciar un sistema político de otro. Así, sólo el análisis de los mecanismos de vigilancia y control del poder, conducen a la comprensión del proceso político.<sup>12</sup> La virtualidad de la Constitución depende de los poderes públicos, del sistema de controles y por supuesto de todos los ciudadanos.

#### **TRANSFORMACIONES DEL ESTADO-NACIÓN.**

La crecientemente legislación derivada del Estado Constitucional y de su necesidad de legitimación, expresa un desorden al que sólo puede poner remedio *ex post ipso*. Esto lleva a que la Constitución cumpla el papel de ordenar y estructurar el consenso social y así, mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior, complejas e inmersas en una profunda crisis de sentido. Para BERGER y LUCKMANN el factor más importante, en la generación de crisis de sentido en la sociedad y en la vida de los individuos, tal vez no sea el secularismo supuestamente moderno, si no el pluralismo moderno, el que se ha transformado en el único valor supraordinal<sup>13</sup>. “A lo largo de la era moderna nos habituamos a la idea de que el orden equivale a “ejercer el control”.Justamente este postulado -sea ilusorio o no- de “ejercer el control” es el que más echamos de menos, según ZYMUNT BAUMAN. Hemos creído en las instituciones, en las fuerzas de las leyes para organizar y controlar el poder...era la limitación del poder por medio del poder, mediante la multiplicación de los polos del poder cuidándonos de evitar cualquier colusión entre ellos.<sup>14</sup> En el presente estamos asistiendo a una profunda transformación del Estado Nación, estamos ante una crisis del Estado en su capacidad de dirección y de integración normativa simbólica, así como a un cansancio y desorientación de la política democrática misma.<sup>15</sup> Asistimos a un cambio de paradigma, del Derecho; entendido como conjunto de normas jurídicas para proteger al individuo, y a los derechos de los demás, esta concepción del Derecho se ajustaba a una organización particular del poder y del Estado. Esta organización pareciera tener hoy en su esencia un núcleo de

---

<sup>12</sup>LOWENSTEIN, KARL; “Teoría de la Constitución”. Ediciones Ariel Barcelona, 1.970 segunda edic. pp. 29 y 30.

<sup>13</sup> BERGER P Y LUCKMANN T; “Modernidad, pluralismo y crisis de sentido” Barcelona Paidós 1995. p 74.

<sup>14</sup> GÉHENNO, JEAN MARIE “El fin de la democracia” Paidós, Barcelona, 1995, p. 12

<sup>15</sup> VALLESPIN, FERNANDO “El futuro de la Política” Taurus, Madrid, 2000, p. 10.

incertidumbre, de precariedad que lo pone en cuestión. “La existencia de un centro implica, en efecto, una organización piramidal del poder que no corresponde ya a nuestro complicado mundo. Hemos entrado en la era de la complejidad, sin saber si esta complejidad sería un progreso o un inconveniente.”<sup>16</sup> Se configura un nuevo paradigma, que se caracteriza por la complejidad, “hoy nos desborda la complejidad”<sup>17</sup>. La tradición jurídica centenaria de los juristas que construyeron un Derecho para un Estado limitado y acotado, ya no sirve para orientar la acción de gobierno. Aquel Derecho, aquel Poder, suponía una docilidad a los mandatos, es decir se consideraban legítimos. Para algunos nos enfrentamos a la ingobernabilidad, sin embargo para VALLESPÍN, aún en sus mejores momentos la gobernabilidad coexiste con grandes dosis de ingobernabilidad. Hoy la complejidad de la sociedad hace que el Estado se vea sobrecargado de demandas por sectores, grupos, que alegan intereses legítimos pero parciales, pero ello no hace que nos encontremos en una crisis de gobernabilidad, sino ante una transformación en el ejercicio del poder del Estado, que no necesariamente es una muestra de debilidad política.<sup>18</sup> La complejidad significa entonces, la dificultad de la política para controlar y disciplinar por sí misma los distintos procesos sociales. A su vez se ha desjerarquizado la relación entre Estado y sociedad, que ha dado lugar a una relación mucho más fungible en la cual la dirección política tiene que interactuar cada vez más con la propia autorregulación social.<sup>19</sup> Así, la tradicional relación jurídica bilateral “*administración-administrado*”, se ve reemplazada por un complejo mundo de relaciones de las administraciones u organizaciones administrativas entre sí, y también por la que resulta del compromiso y afección de una pluralidad de ciudadanos, con intereses de parecida entidad diferenciados entre sí, incluso divergentes o contradictorios<sup>20</sup> Concluyendo, la política ya no puede con las lógicas de la complejidad, económica y cultural, podrá fijar el marco dentro del cual éstas operan, pero no podrá suplirlas, la política como administración, como regulación y gestión burocrática ha encontrado sus límites.<sup>21</sup>

#### **EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL MARCO DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

La autoridad del Estado moderno descansa, en la autoridad del derecho (la autoridad racional, legal), por lo tanto es imprescindible el sometimiento del poder y de la actividad

---

<sup>16</sup> GÉHENNO, ob. cit. p. 14

<sup>17</sup> VALLESPÍN ob.cit. p. 120

<sup>18</sup> Ibídem p. 139

<sup>19</sup> Ibídem pp. 137, 138

<sup>20</sup> En el mismo sentido VALLESPÍN “el Estado pone la “arena de discusión”, -el foro o mesa de negociación- entre diferentes intereses, a la vez que en ella representa los intereses sociales con proyección general. ... va de suyo, además, que el Estado – los órganos que, en su caso, establece el Derecho- ostenta, si así lo desea, la “decisión última”. En algunos casos bastará con que ofrezca su sombra...para coordinar los diferentes actores sociales implicados. No sólo porque es el único ámbito legitimado democráticamente, sino también por razones prácticas para evitar el bloqueo, soluciones subóptimas, que provoquen perjuicios a terceros o la falta de efecto vinculante de la decisión adoptada. VALLESPÍN, ob. Cit. p. 143

<sup>21</sup> Ibídem p. 157

estatal al control jurídico, tanto en lo que respecta a sus poderes, como al ejercicio de sus funciones. En este contexto, la teoría de la división de poderes se presenta como un sistema de limitaciones a la arbitrariedad estatal. Esta cuestión se vincula con lo que podríamos denominar el “motor” principal de los sistemas representativos: el esquema de “*equilibrio de poderes*” o –como se lo denominó en Estados Unidos- de “*frenos y contrapesos*. Para asegurar institucionalmente los derechos humanos supone un *sistema constitucional de división de poderes*. Los derechos humanos ya no son, en primer lugar, una fórmula que un soberano puede revocar en cualquier momento, sino una parte constitutiva de un sistema constitucional, que pone límites a quien detenta el poder”.<sup>22</sup>

La Reforma Constitucional de 1994, ha introducido órganos que no responden a la división clásica de poderes, adoptando supuestamente, un sistema de mayor colaboración y control entre los poderes, tomando órganos o mecanismos del sistema Parlamentario que en teoría facilita y mejoran la comunicación y cooperación entre los diferentes órganos. Así, la Reforma Constitucional ha creado dos órganos dentro de la sección correspondiente al poder Legislativo- la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo -; otro en el Poder Ejecutivo- el Jefe de Gabinete -; y, dentro del Poder Judicial, -el Consejo de la Magistratura. Y por último en una nueva sección, ha regulado al Ministerio Público. Estas instituciones en principio están vinculadas con el tema del control, ya que las transformaciones operadas en la estructura del Estado, y fundamentalmente en la Administración, obligan a una adecuación del sistema de control, mediante la *revitalización y modernización de los controles políticos, sociales y técnicos*. A los sistemas tradicionales de *control*, que fueron diseñados para controlar el exceso de poder, se introducen aquellos que tienen en cuenta la lógica de los resultados, mediante la evaluación a *posteriori* del desempeño de las políticas, con el objeto de contribuir al mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental. El sistema de control establecido por la Reforma está dirigido no a la corrección de la “única” solución legítima, sino a la observancia por parte de la Administración del marco programático de su actuación, vale decir, que además de la observancia de la adecuación de la actividad administrativa con los fines legales, y de formalidad consistente en la garantía general de objetividad, se hace necesario la implementación de otro tipo de control, como el “*control interno y externo*” de la administración de acuerdo con los criterios de eficacia y de resultado, y con ello fortalecer el control parlamentario desde la perspectiva del examen de resultado. Tanto en el sistema Presidencialista como en el Parlamentario las Cámaras disponen

---

<sup>22</sup> KRIELE, Ob. Cit. p. 158

de un instrumento formidable de control: *la aprobación del Presupuesto*. El control político que supone la aprobación del presupuesto, continúa existiendo aún en el supuesto de que el partido en el Gobierno también domine el Legislativo por tener la mayoría necesaria. En este caso, el debate presupuestario constituye la mejor ocasión para someter a crítica pública la política del Ejecutivo. Así, al menos en principio, las objeciones de la oposición no se dirigen a modificar las previsiones del Gobierno, sino que tiene como principal destinatario a la *opinión pública*. El control no pretende hacer efectiva una responsabilidad política concreta, inmediata, sino una “*responsabilidad política difusa*”.

#### **CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO CONTROL.**

El término control pertenece al lenguaje de la ciencia social. Por lo tanto, si lo trasladamos a un campo más vasto como la de la ciencia jurídica, podemos definirlo en un sentido muy amplio como la “*verificación de regularidad de una función propia o de otro*”, no tiene esta definición nada de científico, pero pone de manifiesto los elementos que constituyen lo mínimos denominadores del control: la existencia de una *función*; y la fijación de algunas *reglas* para su *ejercicio*. La complejidad de la administración obliga a la *reconstrucción del contenido de sus funciones* y por lo tanto de la de las reglas que la rigen, en consecuencia, también *el control* debe adecuarse a *nuevos criterios*, que enfatizan la evaluación de la eficiencia, la economía y la eficacia de la acción pública. “Hoy, el control tiene por objeto el análisis de una actividad compleja en todo su desarrollo, no controla actos singulares o momentos.”<sup>23</sup> Hoy el problema del control es el estudio de la Administración eficiente, así, la *responsabilización* (accountability) se constituye en un elemento necesario para la construcción de una gobernabilidad democrática, que en último término consiste en *la rendición de cuentas a la sociedad*. “El valor de la responsabilización tiene por objeto republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos patrones clientelistas y patrimonialistas que han marcado la historia de la región, los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal como para la democratización del Estado y sociedad.”<sup>24</sup> El tema del control está relacionado con el de responsabilidad, dado que el mismo siempre consistirá en una forma de revisión de las acciones o de las decisiones asumidas por algún agente. El control es un problema central de los sistemas políticos

---

<sup>23</sup> ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI, Roma, 1995.

<sup>24</sup> CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD; “La responsabilización (“Accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Estudios Coordinados por el Consejo Científico del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). Edit. CLAD; BID, EUDEBA, Avellaneda, 2000. p 19.

democráticos, dado que concierne al rendimiento de las instituciones que a su vez constituyen al régimen, así como a las organizaciones que gobiernan las políticas públicas.<sup>25</sup>

¿Cómo articulamos el control de la Administración con el Estado constitucional? El control de la Administración se articula a través de una pluralidad de medios, y se refiere a una multiplicidad de objetos sobre los cuáles recae. Con ARAGÓN<sup>26</sup> podemos decir que el carácter de los diferentes instrumentos o institutos en que éste se manifiesta, impide la construcción de un concepto único de control. Pero ésta situación; no significa que dicho concepto posea una pluralidad de sentidos, existe una unidad que deriva; por un lado, de la “teoría de la Constitución”, y por otro, de la “teoría del control”. Si entendemos que existe una íntima relación entre Constitución y control, parece evidente que la teoría de aquella ha de incluir a la teoría de éste y que a su vez, cualquier intento de teorización del control ha de dotar a éste de un sentido unívoco que sea capaz de englobar coherentemente las variadas formas que el control adopta en el Estado constitucional. Tal sentido no es otro que considerar al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.”<sup>27</sup>.” El principio democrático no sólo exige que se controlen las grandes decisiones políticas, sino también que se fiscalicen, cotidianamente las actuaciones administrativas. En el caso argentino la *Reforma Constitucional de 1994* ha intentado materializar un sistema que permita una mejor interrelación, colaboración y control entre los diferentes órganos y poderes constitucionales. Así, la AGN ejerce el control externo del sector público, por lo tanto, el examen y opinión del Parlamento sobre el desempeño y situación general de la Administración pública deberán sustentarse en las opiniones técnicas de la AGN.

### **ESTADO, CONTROL Y RESPONSABILIDAD**

¿Es posible el control del sector público en el contexto de la economía globalizada?  
¿Cuáles son los problemas específicos relacionados con la gestión pública en este contexto?  
¿Existe un modelo de las funciones de control para este contexto? Dijimos que hoy la economía se caracteriza por la globalización que exige otro tipo gestión pública cuyo fundamento es el equilibrio financiero estable, calidad y eficiencia de los servicios públicos y transparencia. “Lo que supone que la gestión pública ha de ser suficientemente sólida para

---

<sup>25</sup> RIGHETTINI, MARÍA STELLA; *Elementi di scienza dell'amministrazione- appunti sul caso italiano* Edizioni Lavoro; Roma 1997. p 49.

<sup>26</sup> ARAGÓN MANUEL; “Constitución y control del poder”. Ediciones ciudad Argentina, Buenos Aires 1995.

<sup>27</sup> Para ARAGÓN, una teoría constitucional adecuada a la única Constitución “normativa” posible, que para él es la Constitución democrática, el control se constituye en el elemento que poner en conexión el doble carácter instrumental y legitimador de la Constitución, impidiendo que ambos caracteres puedan disociarse. Consecuentemente, el control pasa a ser el elemento inseparable de la Constitución, del concepto mismo de Constitución. Dado que, cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que haga difícil o imposible su “realización”; ocurre simplemente que no hay Constitución. ARAGÓN MANUEL; “Constitución y control del poder”. Ediciones ciudad Argentina, Buenos Aires 1995, pp.65- 68 y 69.



resistir su compatibilidad con los resultados conseguidos por los agentes económicos que llevan a cabo actuaciones similares o iguales a las desarrolladas por un ente público determinado.”<sup>28</sup> La economía globalizada junto con la participación del Estado en organizaciones internacionales, marcan nuevas pautas de acción que inciden en la reestructuración de la organización del Estado, así como en las pautas de actuación del sector público, en consecuencia en el ejercicio del control de su actuación. Hoy los mercados financieros, obligan a las autoridades económicas a mantener políticas que garanticen su estabilidad, mediante la reducción del “*déficit público*” lo que lleva a éste a ocupar un lugar primordial dentro de los objetivos de la actual gestión pública. Pareciera que, “la situación presente de las sociedades democráticas impone, sin duda, un reforzamiento del sistema de control que ha de ser compatible con el mantenimiento inexcusable del criterio de la exigibilidad de la eficacia. En tal sentido no es suficiente el respeto formal al imperio de la Ley (principio de legalidad), sino que debe extenderse a todo el Ordenamiento Jurídico, incluido, por supuesto, el control de las llamadas facultades discrecionales por ser campo propicio a prácticas irregulares.”<sup>29</sup> Por tal razón, las reformas que tienden a la racionalización de la gestión pública, llevan implícitos nuevos requisitos de información para la adopción de decisiones cada vez más complejas, al mismo tiempo que su orientación hacia el ciudadano exige un nuevo concepto de rendición de cuenta, con mejores y más desarrolladas necesidades de información, tanto económicas-financieras, como sociales y medioambientales. En definitiva se hace imprescindible una *mayor transparencia* de las entidades públicas.<sup>30</sup>

En el marco de estas nuevas exigencias de la gestión pública en el Congreso del INTOSAI<sup>31</sup>, del año 1998 los delegados reconocieron que en la actual economía globalizada la corrupción pública se constituye en una de las formas más concreta de violación de derechos fundamentales, ya que, aquélla “...conduce al desperdicio de recursos y reduce el crecimiento económico y la calidad de vida, socavando la credibilidad del gobierno y limitando su eficacia”. Algunas EFS<sup>32</sup> comentaron haber observado que, como consecuencia del debilitamiento del Estado de Derecho, se ha generado una estrecha correlación entre la violación de derechos individuales y los niveles de corrupción.<sup>33</sup> Así, el control tanto en sus aspectos económicos- financieros, políticos, y sociales, se constituye como un elemento

---

<sup>28</sup> MONTESINOS JULVE VICENTE; “Nuevos ámbitos de fiscalización de las entidades públicas” Revista Española de Control Externo Nº 4, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 2000, p 40.

<sup>29</sup> MARTÍN MARTÍN, PAULINO, “Posibilidades y limitaciones de la Jurisdicción Contable ante la corrupción”, Revista Española de Control Externo, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1999, pp.114-115.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p 53.

<sup>31</sup> INTOSAI International Organization of Supreme Audit. Institutions

<sup>32</sup> EFS Entidades Fiscalizadoras Superiores

<sup>33</sup> XVI INCOSAI, Uruguay 1998 (Proyecto de acuerdos).url [www.intosai.org](http://www.intosai.org) .

indispensable de la nueva gestión pública, que nos obliga a repensar su contenido. No puede pensarse exclusivamente desde el punto de vista garantístico formal, sino que deviene en un control objetivo, vale decir, que procede a verificar, no sólo la adecuación de la actividad Administrativa con las reglas jurídicas, sino también, la correspondencia de los objetivos alcanzados, con los que previamente se haya propuesto la Administración. Así, el control se vuelve parte operante de la acción de la administración, cuyo objetivo principal consiste en la evaluación de las políticas desarrolladas por las entidades públicas, su coherencia con los objetivos establecidos y su conformidad con las pautas de gestión previstas. Esto no significa que el ente controlador pueda discutir los objetivos propuestos, pero si, que deberá evaluar si las políticas públicas implementadas y las consecuencias económicas y sociales son adecuadas, vale decir no sólo controla la legalidad del procedimiento, sino la eficacia de los procesos diseñados y la gestión de los recursos. Los derechos fundamentales de contenido social que revisten una extraordinaria importancia en el Estado Constitucional por su función legitimadora, carecen de defensa concreta ante los Tribunales y sólo existe una garantía genérica por parte de la Administración, en consecuencia, ésta se ve obligada a actuar de acuerdo con el principio de economía y eficacia. Las grandes áreas de la actuación administrativa (salud, educación, trabajo, medio ambiente etc.), se constituyen en objetivos posibles de evaluación cuantitativa desde el punto de vista de la eficacia en la gestión. En este contexto los órganos de control del Sector Público alcanzan una posición esencial prestando su apoyo técnico al órgano político –Parlamento-, y actuando a su vez como delegados del mismo. Ya que la exigencia de responsabilidades políticas en el desarrollo de la actividad financiera es en última instancia una competencia del órgano político que la ordenó, y esa exigencia de responsabilidades se incardina con la función fiscalizadora de los EFS. Es necesario aceptar entonces, la existencia de una estrecha vinculación entre la aprobación de un plan de actividad financiera, y la rendición de cuentas de la realización de dicho plan, y por lo tanto, que quién haya aprobado aquel, será el competente para pedir éstas. La competencia del control financiero se constituye así en uno de los pilares básicos de la Institución parlamentaria, vale decir, está en la propia génesis y razón de ser del sistema.

## **CONCLUSIONES**

Las reformas introducidas en nuestra Constitución responden a la era institucional y actúan acorde con la lógica institucional “responden al modelo: territorialidad, control, intervencionismo, solidaridad, permeabilidad a las necesidades sociales, rendición de cuentas,

ciudadanía”<sup>34</sup>. La democracia necesita modelos de ciudadanía, uno positivo y otro negativo pero prevalece el modelo negativo.<sup>35</sup> Pienso que las reformas introducidas en el esquema institucional de nuestro país, favorecen la ciudadanía negativa. Ahora bien, ¿es posible fortalecer las instituciones democráticas, fundamentalmente al Parlamento cuando nos encontramos ante una forma degradada de los gobiernos parlamentarios, donde la actividad del mismo se reduce a negociaciones entre funcionarios?<sup>36</sup> Pienso que los acontecimientos que hemos vivido producto de la crisis político-institucional, demostraron que las reformas no pudieron evitar los escándalos de corrupción y el quiebre económico del Estado, si bien es dable reconocer que fue la Asamblea Legislativa la que pudo sortear la crisis institucional y restablecer la “normalidad” sin costos sociales y políticos irreversibles. También podemos pensar con GUÉHENNO que en un mundo en el cual el poder emana de la capacidad relacional más que del saber, y en el que la sociedad hace del utilitarismo el principio de su fundamento y funcionamiento del contrato social, la corrupción sólo es nociva si no está generalizada, pues en tal caso se traduce en un acceso desigual a “los servicios del poder público”<sup>37</sup>. Pero, prefiero pensar con VALLESPIN es un índice de la calidad de la democracia, y que el Estado es algo más que una empresa pública de publicidad o de fomento de la competitividad internacional. En la fase de la modernización reflexiva como dice BECK la crítica social no es una cuestión de opción normativa sino de la experiencia y, por lo tanto, del conceptualismo que requiere por ello sensores adecuados. Una sociedad profundamente dubitativa, capaz de una autoduda productiva.<sup>38</sup> No hay necesidad de “reinventar” nada, pero sí “re-comprender” todo. La política encargada del orden, de mediar y encauzar los conflictos, de determinar la res pública, de reinventar las instituciones fundamentalmente en momentos de crisis, “es demasiado importante para dejarla sujeta al vaivén de los acontecimientos”<sup>39</sup> Esta política estará “marcada por la recomposición del poder del Estado, obligada a ceder soberanía en áreas anteriormente consideradas sagradas.”<sup>40</sup> En el campo aún llamado política hay que establecer los procesos de fabricación de las reglas, más que construir soberanía. Entonces, es necesario rescatar la conceptualización maquiaveliana del otro aspecto de la política como arte de lidiar con la contingencia.

---

<sup>34</sup> VALLESPIN, Ob. Cit. p. 104

<sup>35</sup> CROUCH, COLIN “Posdemocracia” Taurus, Madrid, 2004 pp. 26, 27

<sup>36</sup> GUÉHENNO Ob. Cit. pp. 47, 48

<sup>37</sup> Ibidem p. 116

<sup>38</sup> BECK, ULRICH “La invención de lo político” FCE Buenos Aires 2000 pp. 234-225

<sup>39</sup> VALLESPIN, Ob. Cit. p. 13

<sup>40</sup> Ibidem p. 14

Específicamente en cuanto a mi objeto de investigación, pueden hacerse muchos reparos acerca de su configuración jurídica, pero exceden los límites de este trabajo, no obstante, opino que la creación del nuevo órgano de control fue un avance, ya que los valores de la primera generación de la gestión y control, -diligencia, objetividad- se han visto ampliados por los valores de -responsabilidad, confianza, participación e independencia-. Ahora, ante el contexto que hemos descrito, “los nuevos gestores y órganos de control tienen que pasar a ser actores de una actividad orientada hacia los procesos de innovación asumiendo responsabilidades éticas de los nuevos valores –creatividad, aprendizaje, integración y acuerdo”.<sup>41</sup> Para profundizar en el estudio de este objeto, en una segunda fase de investigación, debería hacerse un relevamiento de los controles que ha realizado la AGN desde su creación, y cuáles fueron las actividades que en su consecuencia desplegó la Comisión Parlamentaria Mixta, además, debería analizarse si las recomendaciones de la AGN fueron adoptadas para la elaboración de la ley presupuestaria.

## **Bibliografía**

- ARAGÓN MANUEL; “Constitución y control del poder”. Ediciones ciudad Argentina, Buenos Aires 1995.
- BECK, ULRICH “La invención de lo político” FCE Buenos Aires 2000
- BERGER P Y LUCKMANN T; “Modernidad, pluralismo y crisis de sentido” Barcelona Paidós 1995
- CALVO BERNARDINO, ANTONIO Y GUTIÉRREZ JESÚS, “El proceso de globalización y la intervención del Estado en economía”, Presupuesto y Gasto Público, N° 152, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, de 2000,
- CROUCH, COLIN “Posdemocracia” Taurus, Madrid, 2004
- ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI, Roma, 1995.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés Presentación Revista Española de Control Externo Tribunal de Cuentas, Madrid, Septiembre 2000
- FERRAJOLI LUIGI; “Derechos y Garantías. La ley del más débil. Trotta Madrid 1999
- GÉHENNO, JEAN MARIE “El fin de la democracia” Paidós, Barcelona, 1995,
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO; “Controllo: Nozioni e Problemi” Rivista trimestrale di diritto pubblico, Roma, 1974
- KRIELE, MARTÍN “Introducción a la Teoría del Estado”, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1980.
- LOWENSTEIN, KARL; “Teoría de la Constitución”. Ediciones Ariel Barcelona, 1.970 segunda edic.
- MARTÍN MARTÍN, PAULINO, “Posibilidades y limitaciones de la Jurisdicción Contable ante la corrupción”, Revista Española de Control Externo, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1999,
- MEDINA GUIJARRO JAVIER Y ÁLVAREZ TÖLCHEFF ENRIQUE; “Los Derechos humanos y el control del Gasto Público en la constitución Española”, en Declaración universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario, Centro internacional de Estudios Políticos, Editorial Bosch S.A. Madrid 1998
- MONTESINOS JULVE VICENTE; “Nuevos ámbitos de fiscalización de las entidades públicas” Revista Española de Control Externo N° 4, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 2000,
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO “Eficacia y Administración” Instituto Nacional de Administración Pública Boletín Oficial del Estado Madrid, 1995
- PÉREZ ROYO JAVIER, “El Tribunal de Cuentas en la Constitución y en el Proyecto de Ley Reguladora del mismo.” “El Tribunal de Cuentas en España Vol II Instituto de Estudios Fiscales Madrid 1982.

---

<sup>41</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés Presentación Revista Española de Control Externo Tribunal de Cuentas, Madrid, Septiembre 2000 p. 13

PRIETO SANCHÍS, LUIS “Ley, principios, derechos” Editado por Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Madrid 1998.  
TOURAINÉ “Un nuevo paradigma” Paidós, Buenos Aires, 2005.  
VALLESPIN, FERNANDO “El futuro de la Política” Taurus, Madrid, 2000,  
ZAGREBELSKY, GUSTAVO “El Derecho dúctil” Trotta, Madrid, 1999.