



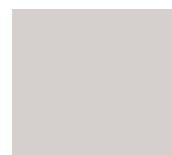
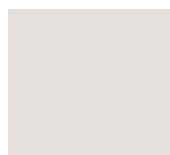
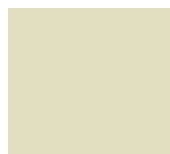
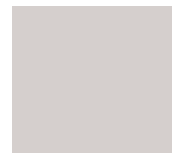
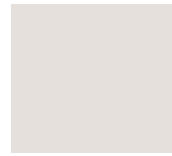
# Revista de Control Externo Gubernamental

AÑO 2 | Nº 2 | JULIO 2007





Nº2





5	EDITORIAL Presidente de la AGCBA. Vicente Brusca
6	CONTROL Y CIUDAD <b>Control metropolitano, regional y nacional</b> <b>Análisis comparativo.</b> Emilia Lerner
19	<b>Servicios urbanos y equidad</b> Pedro Pirez
24	<b>La cultura de Control Público en Argentina:</b> <b>desafíos y oportunidades.</b> Matías Barroetaveña
27	NOVEDADES AGCBA <b>AGCBA</b>
29	<b>El control externo en la Ciudad de Buenos Aires</b>
31	TRIBUNA ABIERTA <b>Aporte de los pecados privados a los vicios públicos</b> Abel Fleitas Ortíz de Rozas
35	INFORMEMOS <b>Condiciones de accesibilidad para discapacitados físicos</b> Proyecto N° 2.05.20
36	<b>Hospital Municipal de Oncología Marie Curie</b> Proyecto N° 3.06.05 a) y b)
38	LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS <b>Micro Espacios Supranacionales en conflicto</b> <b>El caso Fray Bentos - Gualeduaychú</b> Artemio Pedro Abba
39	<b>Revistas internacionales de control y administración pública</b>
41	IN MEMORIAN <b>Nicolás Corradini</b> Jorge Daniel Argüello

**Propietario:**

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
C.U.I.T. 33-70127568-9

**Director:**

Dr. Vicente Brusca

**Editores responsables:**

Cdra. Alicia Boero  
Lic. José Luis Giusti  
Lic. Josefa Prada

**Coordinación general:**

Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación  
Av. Corrientes 640 Piso 7° C1043AAT Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
tel (54 11) 4321-3700 int 502/4  
fax 4321-3700 int 5 (Argentina)  
udi@agcba.gov.ar

**Colaboran en este número:**

Cdor. Jorge Daniel Argüello  
Lic. Matías Barroetaveña  
Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas  
Prof. Pedro Pírez  
Lic. Emilia Lerner

**Diseño y diagramación:**

Javier Pomposiello  
Pablo Omar Iglesias

**Producción:**

Virginia C. Ferro  
Marianela Schkolnik

**Impresión:**

Cilincop S.A. - Av. Díaz Vélez 3461 C1200AAB  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Distribución:**

Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión  
Av. Corrientes 640 Piso 6° C1043AAT Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
tel (54 11) 321-3700 int 212  
fax 4321-3700 int 5 (Argentina)  
info@agcba.gov.ar

**Revista digital Contexba:**

<http://www.agcba.gov.ar/web/revista.php>

**Puede enviar su artículo o comentario a:**

udi@agcba.gov.ar

I.N.P.I. N°: 2159739  
ISSN 1850-4167





**Dr. Vicente Brusca**  
Presidente AGCBA

Contexba, la revista “pensada para pensar el control externo”, se ha convertido en espacio de debate e intercambio de experiencias para quienes trabajamos por la cultura del control. Este necesario debate debe ser puesto en su contexto. Hace apenas 25 años la lucha política era por no ser muerto o desaparecido, luego fue la lucha por retornar a la democracia en cuyo ámbito fue posible el debate que generó en 1996 la Constitución de la ciudad dando origen a esta Auditoría y, en consecuencia, a espacios necesarios para pensar en el control de la gestión pública.

Es imprescindible tomar conciencia de que se debieron pasar por todas estas etapas para llegar a donde estamos, es decir, en el camino del mejoramiento de nuestro Estado.

El Estado que propiciamos y con el que estamos comprometidos, es aquel que dispone sus recursos para reducir la brecha que el libre funcionamiento del mercado produce entre ricos y pobres. Brecha que se ha incrementado sustantivamente a partir de la globalización.

En este nuevo número, recordamos muy especialmente y con enorme afecto al Dr. Nicolás Corradini, Auditor General reconocido por defender y promover la transparencia en las gestiones de gobierno, bajo la emotiva escritura de quien fuera su colega Jorge Daniel Argüello.

Transparencia que aquí reclama Abel Fleitas Ortiz de Rozas al

enunciar las principales características de la corrupción tanto pública como privada.

Pedro Pirez, analiza la desigualdad social a partir de la distribución inequitativa de los servicios urbanos lo que produce notables diferencias en las reales condiciones de vida de los ciudadanos residentes en las zonas geográficas menos favorecidas. Como si la configuración y funcionamiento de los servicios urbanos fueran una suerte de segundo nivel, nada desdeñable, de distribución de la riqueza.

Emilia Lerner examina la conformación y competencias de los organismos de control efectuando un análisis comparativo de las entidades de control externo metropolitano, regional y nacional en diferentes países del mundo.

La promoción del conocimiento mutuo en el ámbito del control y la realización de aportes teóricos a las problemáticas de la gestión urbana y a las técnicas y procedimientos para el control externo han sido importantes objetivos por los que este Colegio de Auditores ha trabajado continuamente.

Hoy, finalizando nuestro mandato y con la incorporación del Auditor General, Dr. Juan Carlos Toso, esperamos haber contribuido positivamente con nuestras acciones, entre las que se encuentra la realización de ContexBA, a retroalimentar efectivamente la gestión de gobierno y a fortalecer la cultura de control y la transparencia que demandan los ciudadanos.

## CONTROL Y CIUDAD

Este trabajo identifica y analiza las principales tendencias en relación con los paradigmas de control externo imperantes, a partir de la construcción de un mapa de países y configuraciones institucionales de organismos nacionales y metropolitanos.



### Control metropolitano, regional y nacional: análisis comparativo<sup>1, 2</sup>

Emilia Lerner \*

#### Introducción

La organización institucional y la competencia de los organismos de control externo gubernamental han experimentado en la República Argentina un replanteo y redefinición en los inicios de la década del 90, a partir del dictado de un régimen jurídico aplicable a la administración financiera estatal.

El modelo adoptado para el organismo de control nacional adhirió al paradigma imperante en los países anglosajones, abandonando el esquema anterior de Tribunal de Cuentas, herencia de la organización colonial. Este nuevo diseño está orientado al control posterior, integral e integrado, sin atribución jurisdiccional, y enfocado en el efecto retroalimentador de las recomendaciones de auditoría.

En cuanto al diseño institucional, se ubicó al organismo en el ámbito parlamentario, adoptando, sin embargo, a diferencia del modelo unipersonal que caracteriza a los países anglosajones tomados como inspiración, un esquema colegiado, observando una composición vinculada con la configuración política del Congreso Nacional.

Los organismos de control provinciales han conservado en su gran mayoría la conformación institucional preexistente, subsistiendo en una gran parte los Tribunales

de Cuentas. La excepción la constituye el caso de Salta, cuya reforma constitucional creó la Auditoría General de la Provincia, inspirada en la modificación nacional. Un caso particular es el de Córdoba, que si bien es un Tribunal de Cuentas, sus miembros (tres, con posibilidad de ampliarlo a cinco o siete) son elegidos por el pueblo de la provincia con representación de las minorías y duran cuatro años en sus cargos. En el resto de las provincias, dichos cargos gozan de las prerrogativas de los jueces, y tienen en su mayoría mandatos vitalicios.

Por su parte, en el ámbito metropolitano de la ciudad de Buenos Aires, a partir de su autonomización<sup>3</sup> e institucionalización consiguiente, y siguiendo la tendencia nacional, se abandonó en materia de control externo el esquema de Tribunal de Cuentas normado en la etapa municipal, aunque este organismo nunca se integró ni se puso en funcionamiento.

El modelo adoptado por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ley 70 siguió en términos generales el trazado nacional, adicionando en el cuerpo normativo algunas características diferenciales, como la legitimación procesal, el mandato de los auditores generales con la misma duración que el Jefe de Gobierno, la renovación in totum y la observación del cupo femenino en el Colegio de Auditores Generales, el mecanismo de designación del Presidente, y el mecanismo de apro-

bación definitiva, la publicidad y el acceso irrestricto a los informes, estableciendo el impedimento para que éstos sean objeto de recurso administrativo. Estos aditamentos no alteran, sin embargo, el carácter fundamental del bosquejo de control pro-hijado por el organismo de control de la Ciudad en relación con el de la Nación.

Este trabajo se propone realizar un análisis comparativo del control de nivel nacional y metropolitano. A tal efecto, se cotejarán los organismos de control externo de nivel nacional con los organismos regionales con competencia sobre el distrito metropolitano, o bien los organismos de control del respectivo ámbito metropolitano, según el país. Este esquema de comparación responde al hecho de que en algunos países no existen organismos de control con jurisdicción exclusiva sobre el distrito metropolitano, sino que se encuentran incluidos en una competencia más vasta, de naturaleza regional o provincial, en su caso. Se efectuará un examen de los modelos adoptados para los respectivos organismos en cada país, tomando en cuenta diferentes variables relacionadas con su configuración institucional, competencia, atribuciones y características de control.

La muestra de países considerada se agrupó por regiones o grupos de países con características similares. Se consideraron tres grandes grupos: América Latina (por homogeneidad geográfica y cultural), Eu-

<sup>1</sup> Agradezco especialmente la colaboración de Marianela Schkolnik, quien realizó el relevamiento de la información sobre los organismos de control incluidos en este trabajo.

<sup>2</sup> Las opiniones vertidas en este trabajo no necesariamente expresan el criterio de la AGCBA.

<sup>3</sup> Cabe comentar que es una autonomía limitada en ciertos aspectos, como el manejo de la policía, el transporte y con facultades tributarias acotadas en relación a las de las demás provincias.

ropa Continental (en donde en general prevalece el modelo de Tribunal de Cuentas), el Commonwealth (Mancomunidad Británica de Naciones, que observan un modelo de control similar), y el caso de Estados Unidos, que si bien posee un modelo de control similar al de los países sajones, tiene un régimen con características propias. Podemos ver que en América Latina se encuentran los tres modelos de control referidos, con predominio del esquema de Contraloría.<sup>4</sup>

La muestra no pretende ser exhaustiva, y ha sido seleccionada con criterio *ad hoc*, incluyendo países representativos de los diferentes modelos de control.

El objetivo del trabajo es en primer lugar de carácter descriptivo, en tanto permitirá delinear un mapa de países y su configuración institucional en cuanto al control del distrito metropolitano<sup>5</sup> y nacional. En segundo lugar hay un propósito analítico, lo que posibilitará observar las tendencias predominantes en el ámbito geográfico abarcado por la muestra considerada, en relación con los paradigmas de control imperantes.

## Mapa político institucional y de organismos de control

Hemos construido un mapa de organismos de control nacional, regional y metropolitano para los países analizados (Cuadro 1).

La observación de la muestra considerada nos permite colegir que nueve países sobre los veinte considerados poseen organismos de control específicos sobre el distrito metropolitano. Son los casos de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela en América Latina, Austria y Holanda en Europa Continental, Canadá en los países del Commonwealth, y Estados Unidos (Ver Cuadro N° 1). Éste es el grupo más numeroso. A su vez, advertimos seis países en los que el organismo nacional ejerce el control sobre el distrito metropolitano. Son los casos de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú en América Latina, Portugal en Europa Continen-

tal, y Nueva Zelanda en los países del Commonwealth.

Por último, cinco países cuentan con organismos regionales con competencia sobre el distrito metropolitano. Son los casos de España, Italia, Francia, Reino Unido y Australia.

Los organismos con competencia específica sobre las ciudades capitales en América Latina son, en Argentina, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires; en Brasil, el Tribunal de Contas do Distrito Federal; en Colombia, la Contraloría de Bogotá D.C.; en México, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en Venezuela, la Contraloría de Caracas. En el caso de Austria, es la Oficina de Control de Viena (Kontrollamt Der Stadt Wien) la encargada del control externo de la ciudad capital. En Holanda encontramos la Cámara de Cuentas de Amsterdam con competencia sobre la ciudad capital. En Canadá el organismo de control de Ottawa es la Oficina del Auditor General (Office of the Auditor General), mientras que en Estados Unidos la oficina de auditoría de la Ciudad de Washington se denomina Office of the District of Columbia Auditor.<sup>6</sup> Notamos que estos países tienen un mayor desarrollo político institucional de sus ciudades capitales, condición que sienta las bases para la existencia de un organismo propio de control.

En Brasil, el Distrito Federal es una unidad administrativa en la cual se localiza la capital, Brasilia. La ciudad fue fundada en 1960, a través de un proyecto de mudanza de la capital nacional liderado por el presidente Juscelino Kubitschek. En 1987, la Asamblea Nacional aprobó la autonomía política del Distrito Federal, y en 1988, con la promulgación de la Constitución, quedaron establecidas las elecciones directas para Gobernador, Vice-Gobernador y 24 Diputados Distritales. Éstos elaboraron la ley orgánica del Distrito Federal, promulgada en 1993.

En Colombia, el Distrito Capital de Bogotá

o Bogotá D.C., es una unidad subdivisio-  
nal del departamento de Cundinamarca, en el que se encuentra la mayor parte de la zona metropolitana de la ciudad y es la capital de la República de Colombia. Aunque es una división departamental, equivale a una división territorial de primer orden de Colombia, al mismo nivel que los departamentos. A diferencia de las otras cuatro ciudades colombianas que tienen el título de distritos sólo como símbolo de exaltación turística, el Distrito Capital de Bogotá es una entidad estructurada que posee total autonomía administrativa y legislativa respecto de Cundinamarca, con la cual sólo comparten entidad en la rama judicial, los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca, además de tratarse de un área mucho más amplia que rodea a la ciudad, cosa que no sucede con las otras ciudades. Este Distrito está conformado por las siguientes autoridades y organismos: a nivel central, el Concejo Distrital (legislativo) y el Alcalde Mayor del Distrito (ejecutivo); a nivel local las Juntas Administradoras Locales (20 en total) y los Alcaldes Locales. Las Alcaldías de cada localidad están conformadas por sus respectivos Alcaldes locales y Juntas Administradoras Locales (JAL) y asimismo los barrios de cada localidad son regidos por las Juntas de Acción Comunal (JAC).

La Ciudad de México es el Distrito Federal, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales de ese país. Como sede de los poderes de la Unión, la Ciudad de México como Distrito Federal, tiene un estatuto distinto al de los estados de México. Se le considera un territorio que no pertenece a ningún estado en particular sino a todos por igual, es decir, a toda la federación (de ahí su denominación). Por ello, entre 1927 y 1997 el presidente de la República ejercía la administración de la entidad a través del Departamento del Distrito Federal, que era encabezado por un regente. En 1993, el estatus del Distrito Federal fue modificado con la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que reconoció a los capitalinos el derecho a la elección de sus delegados a una Asamblea de

<sup>4</sup> Estas fueron creadas en los años '30 como resultado de la llamada "Misión Kemmerer", grupo de expertos estadounidenses en finanzas comandados por Edwin Walter Kemmerer, profesor de Economía de la Universidad de Princeton.

<sup>5</sup> O ciudad capital de la Nación.

<sup>6</sup> Washington D.C. es la ciudad capital de los Estados Unidos de América y constituye por sí misma el Distrito de Columbia (DC).



**Cuadro 1 Mapa de organismos de control. Competencia sobre la metrópoli**

Región/País	NACIONAL	METROPOLITANO	REGIONAL con competencia sobre la metrópoli
AMÉRICA LATINA	<b>Argentina</b>	Auditoría General de la Nación	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
	<b>Brasil</b>	Tribunal de Contas da Uniao	Tribunal de Contas do Distrito Federal
	<b>Bolivia</b>	Contraloría General de Bolivia*	-----
	<b>Chile</b>	Contraloría General República de Chile*	-----
	<b>Colombia</b>	Contraloría General de la República	Contraloría de Bogotá D.C.
	<b>Ecuador</b>	Contraloría General del Estado de Ecuador*	-----
	<b>México</b>	Auditoría Superior de la Federación	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
	<b>Perú</b>	Contraloría General de la República*	-----
	<b>Venezuela</b>	Contraloría General de la República	Contraloría de Caracas
EUROPA CONTINENTAL	<b>Austria</b>	Oesterreicher Rechnungshof (Tribunal de Cuentas de la República de Austria)	Kontrollamt Der Stadt Wien (Oficina de Control de Viena)
	<b>España</b>	Tribunal de Cuentas	-----
	<b>Francia</b>	Cour des Comptes (Corte de Cuentas)	-----
	<b>Italia</b>	Corte dei Conti (Corte de Cuentas)	-----
	<b>Holanda</b>	Algemene Rekenkamer (The Netherlands Court Of Audit)	Oficina de Auditoría de Amsterdam
	<b>Portugal</b>	Tribunal de Contas *	-----
COMMONWEALTH	<b>Australia</b>	The Australian National Audit Office (Oficina australiana nacional de auditoría)	-----
	<b>Canadá</b>	Officer of the Auditor General of Canada (Oficina del Auditor General de Canadá)	Office of the Auditor General - Ottawa (Oficina del Auditor General)
	<b>Nueva Zelanda</b>	Officer of the Controller and Auditor General (Oficina del Contralor y Auditor General)*	-----
	<b>Reino Unido -UK</b>	National Audit Office -NAO- (Oficina Nacional de Auditoría)	-----
	<b>Estados Unidos</b>	U.S Government Accountability Office -GAO- (Oficina Gubernamental de accountability de E.E.U.U.)	The Office of the District of Columbia Auditor (Oficina del auditor del Distrito de Columbia)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

\* Tiene competencia sobre el distrito metropolitano

Representantes. Este órgano funcionó entre 1991 y 1997, cuando fue reemplazado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En 1997, fecha en la que entró en funciones la primera legislatura de la ALDF, los capitalinos también pudieron elegir por sufragio universal al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. No obstante, bajo el esque-

ma de territorio de la federación, todavía tiene facultades limitadas y sus decisiones están sujetas al veto presidencial o del Congreso de la Unión.

Austria está compuesta por nueve estados federados (länder). Viena, capital de Austria, una de las ciudades más antiguas de Europa, es también uno de sus

nueve estados federados (Bundesland Wien). Está gobernada por un alcalde.

En Holanda, a diferencia de la mayor parte de los países europeos, los ejecutivos provinciales y municipales son gobernados por un Mayor o Comisionado que es designado por la Reina<sup>7</sup>. En 2002 se realizó una reforma de la ley Municipal

<sup>7</sup> Se estaba discutiendo una modificación por la cual este cargo pasaría a ser electivo.

que determinó que cada municipalidad puede establecer un comité de auditoría público (se permite participar a miembros del Consejo) o una oficina pública local de auditoría (excluyendo la participación de miembros del Consejo)<sup>8</sup>. La composición, alcance y tipo de control del comité de auditoría son regulados localmente. Una característica particular es que la ciudad capital, Ámsterdam, no es la sede del gobierno nacional, que se encuentra en La Haya.

Ottawa es la capital de Canadá, país carente de un distrito federal capital. Ottawa es una municipalidad dentro de la Provincia de Ontario. A pesar de que no constituye un distrito administrativo separado, es parte de la Región Nacional Capital, que incluye a la municipalidad vecina a Quebec, llamada Gatineau. La ciudad de Ottawa es la entidad corporativa del gobierno municipal de Ottawa, Ontario, Canadá. La corporación es responsable de la provisión de servicios públicos, y de dictar los estatutos municipales. Está supervisada por el City Manager, y es responsable ante el Mayor of Ottawa y el City Council.

En cuanto a los países en los que el organismo nacional ejerce el control sobre el distrito metropolitano, en Bolivia existe una Gerencia Departamental dependiente de la Contraloría General, pero desconcentrada, que tiene competencia sobre La Paz. En Chile, el control de la capital está bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República, a través del área de Municipalidades. En Ecuador, la Contraloría General del Estado posee dentro de su estructura varias Direcciones Regionales, correspondiendo la número 1 - Guayas a la ciudad de Quito.

En Perú, la Gerencia Zonal Centro de la Contraloría General de la República coordina las actividades ejecutadas por la oficina regional de control a su cargo y tiene jurisdicción sobre la ciudad de Lima.

En Portugal, el Tribunal de Contas, y en Nueva Zelanda la Oficina del Auditor

General (Office of the Auditor General) posee seis equipos que se ocupan de diversos temas de control, siendo el equipo de Gobierno Local el que tiene como cometido el distrito metropolitano.

Los países con organización regional presentan asimismo configuraciones políticas e institucionales particulares. En España, organizada en comunidades autónomas, la Comunidad de Madrid, que abarca un espacio geográfico que incluye a la ciudad de Madrid, cuenta con un organismo de control llamado Cámara de Cuentas. La Constitución de 1978 establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado Central, así como del sector público.<sup>9</sup> Asimismo, la Constitución establece que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas será ejercido por el Tribunal de Cuentas respecto de su actividad económica y presupuestaria. Sin perjuicio de ello, la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas<sup>10</sup> contemplan, al amparo de la autonomía financiera de la que gozan las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus propias competencias, la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía prevean la existencia para las Comunidades Autónomas de órganos propios de fiscalización externa de sus cuentas. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios órganos de control externo -sin perjuicio de la relación de supremacía establecida por la propia Constitución entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores de las cuentas de las Comunidades Autónomas - control éste que no excluye el que puede ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas.<sup>11</sup>

En Italia existen Cortes de Cuentas regionales, correspondiendo Roma a la región del Lazio.

En Francia, hasta 1983 era la Corte de Cuentas nacional la responsable de auditar los gobiernos regionales y locales.

Desde entonces, comenzó un proceso de descentralización en la administración francesa, lo que incluyó la creación de Cámaras Regionales de Cuentas (Chambres Régionales des Comptes). Estos cuerpos tienen jurisdicción independiente y poderes equivalentes a los de la Corte, permaneciendo ésta como corte de apelación en caso de juicios realizados por las cámaras regionales. Corresponde a la región Ile de France la ciudad de París. Existe asimismo un comité de coordinación entre la Corte de Cuentas y las cámaras regionales para coordinar programas estratégicos e identificar áreas en las que pueden encararse investigaciones conjuntas.

En el Reino Unido, Inglaterra no es un país o región en el mismo sentido que Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Mientras estos países tienen parlamentos propios, con poderes claros e incuestionables en áreas específicas, y algunos poderes para establecer impuestos, no existe un parlamento inglés y poderes delegados ingleses. El Parlamento de Londres alcanza a todo el Reino Unido, incluyendo Inglaterra, siendo una paradoja que los miembros del Parlamento escocés pueden votar en el Parlamento de Londres sobre cuestiones políticas inglesas, mientras que los parlamentarios ingleses no pueden hacerlo sobre cuestiones escocesas discutidas en el Parlamento Escocés. La London Assembly es auditada por la Audit Commission, que es el auditor del gobierno local (independiente y separada de la NAO). La Asamblea de Londres y el Mayor tienen un estatus diferente a la mayoría de las demás áreas, y esto refleja el carácter único de Londres dentro del Reino Unido. El Mayor es elegido directamente cada cuatro años en una elección independiente y no existe paralelismo al respecto con otra región tan importante dentro de Inglaterra. El gobierno de la ciudad de Londres rinde cuentas primariamente ante la Asamblea de Londres, cuyos miembros son electos cada cuatro años. La Comisión de Auditoría (Audit Comisión) es el organismo que se ocupa del control de las erogaciones y prestación de servicios locales, siendo la London Region Commission el departa-

<sup>8</sup> La reforma debía aplicarse antes de 2005 para las provincias, y antes de 2006 para las municipalidades.

<sup>9</sup> Art. 136.1

<sup>10</sup> Ley N° 2/1982, de 12 de mayo (RCL 1982\1256 y ApNDL 13584).

<sup>11</sup> LEY 11/1999.

Cuadro 2 Organismos de control: organización institucional					
	Nombre	Jurisdicción	Normativa	Organización administrativa	Vinculación institucional
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Nacional	Constitución Nacional Art. 85, Ley 24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado.	Personería jurídica propia, e independencia funcional.	Congreso Nacional.
	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Metropolitana	Constitución de Buenos Aires, Ley 70 de Gestión, Adm. Financ. y Control del Sector Público, Ley 325 de Funcionamiento de la AGCBA; Normas Básicas de Auditoría Externa de la AGCBA.	Personería jurídica, legitimidad procesal y autonomía funcional y financiera.	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
BRASIL	Tribunal de Contas da União	Nacional	Constitución Federal, Ley de responsabilidad Fiscal, Ley de Licitaciones y contratos, Ley Orgánica del Tribunal Ley 8,443/ 92.	s/i	Congreso Nacional.
	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Metropolitano	Constitución Federal, Ley orgánica del Tribunal de Contas do Distrito Federal.	s/i	Cámara Legislativa.
BOLIVIA	Contraloría Gral. República de Bolivia	Nacional	Constitución Política, Ley de Adm. y Control Gub., Ley 1178, Dec. Supremo 23215 y 23318-A y Normas de Auditoría Gubernamental.	Autonomía operativa, técnica y administrativa.	Congreso.
CHILE	Contraloría General República de Chile	Nacional	Constitución Política, Ley de Org y Atribuc. de la Contraloría Gral. de la República, Ley 10.336, Ley 18.575 Orgánica Constitucional Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 15840.	No tiene personalidad jurídica propia, por lo que actúa con la personalidad del Estado. No tiene autonomía financiera.	Autónomo. No está sometida ni al mando ni a la supervigilancia del P.E. ni del Congreso Nacional.
COLOMBIA	Contraloría General de la República	Nacional	Constitución Política de Colombia, Ley 106 / 1993, Ley 610 / 00, Ley 106 de 1993, Ley 43 / 1993.	Entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.	Autónomo e independiente del Estado, de asist. técnica al Congreso.
	Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C	Metropolitana	Constitución Política de Colombia (capítulo 10), Acuerdo 24 de 2001.	Entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.	s/i
ECUADOR	Contraloría General del Estado de Ecuador	Nacional	Constitución Política, Ley Orgánica de la Contraloría General y Ley de Presupuesto Público del estado Art. 46.	Persona jurídica de derecho público. Autonomía adm., presupuestaria y financiera.	Congreso Nacional.
MÉXICO	Auditoría Superior de la Federación	Nacional	Constitución Polít. de los E. U. Mexicanos, Ley de Fiscalización Sup. de la Federación, Reglamento de la Auditoría Sup. de la Federación.	Independiente y autónoma de otras formas de control.	Órgano Técnico del Poder Legislativo. Cámara diputados del Congreso de la Unión.
	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.	Metropolitana	Constitución Polít. de los E U Mexicanos, Estatuto de Gob. del D F, Ley Org. de la Contaduría Mayor de Hac. de la Asamblea Leg. del DF.	Autoridad administrativa.	Depende de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del DF.
PERÚ	Contraloría General de la República	Nacional	Constitución Política del Perú Art. 81 y 82., Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría de la República, Ley N 27785/02.	Autonomía adm., funcional, ec. y financ. Entidad descentralizada de Derecho Público.	Congreso Nacional.
	Contraloría General de la República	Nacional	Constitución Política arts. 163, 273, 287, 288 y 289. Ley Org. de la Contraloría General de la Rep. y del Sist. Nac. de Control Fiscal.	Autonomía funcional, administrativa y organizativa.	Órgano constitucionalmente autónomo.
VENEZUELA	Contraloría de Caracas	Metropolitana	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.	Autonomía orgánica, funcional y administrativa.	Cabildo Metropolitano. Están bajo la rectoría de la Contraloría General de la República.
AUSTRIA	Oesterreicher Rechnungshof (Tribunal de Cuentas de la República de Austria)	Nacional	Constitución de la República Federal de Austria.	Independiente.	Congreso Nac. (Nationalrat). Cuando examina cuerpos federales actúa como órg. fed. y con cuerpos provinc. es un órg. prov.
	Kontrollamt Der Stadt Wien (Oficina de Control de Viena)	Metropolitana	Constitución de la República Federal de Austria.	Autonomía, integrado a la adm.	Dep. del Gobierno Municipal.
ESPAÑA	Tribunal de Cuentas	Nacional	Ley Orgánica 2/1982, Ley de Func. 7/1988, Const. Española.	Independiente, con autonomía org. y presup.	Cortes Generales.
	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Regional	Ley Orgánica 3/1983.	Independiente, con autonomía organizativa y presupuestaria.	Asamblea de Madrid, sede de la repr. parlam. de la Comunidad de Madrid.
FRANCIA	Cour des Comptes (Corte de Cuentas)	Nacional	Constitución de Francia, Leyes de Auditoría y el Código de Jurisdicción Financiera.	Indep. presup., desde 2005 su presup. no es parte del presup. del Dep. de Finanzas.	Parlamento.
	Chambres Régionales des Comptes (Cámaras Regionales de Cuentas) - Ile de France	Regional	Código de Jurisdicciones Financieras.	La Corte de Cuentas delega una parte de su presupuesto a cada Cámara Regional.	Corte de Cuentas y Consejo Superior de las Cámaras Regionales de Cuentas.
HOLANDA	Algemene Rekenkamer (Corte de Auditoría de Holanda)	Nacional	Constitution and Government Accounts Act.	Independiente.	Parlamento.
	Cámara de Cuentas de Amsterdam	Metropolitana	National Municipal Act.	Independiente.	City Council.
ITALIA	Corte dei Conti	Nacional	Constitución Nacional.	Independiente y con autonomía de los demás poderes del estado.	Parlamento.
	Corte nel Lazio	Regional	Constitución Nacional.	No mantiene relaciones de dependencia o procedimiento con la Corte de Cuentas.	s/i
PORTUGAL	Tribunal de Contas	Nacional	Constitución Nacional, art. 202, 203 y 214. Ley 98/97 art. 24.	Independiente.	s/i
AUSTRALIA	The Australian National Audit Office	Nacional	Fue creada por una Ley del Auditor general en 1901, reemplazada por la ley del Auditor General en 1997.	Independiente.	Parlamento.
	The Audit Office of New South Wales	Regional	Public Finance and Audit Act 1983, Corporations Act 200, y otras leyes de New South Wales.	Independiente.	Parlamento (Comité de Cuentas Públicas).
CANADÁ	Officer of the Auditor General of Canada	Nacional	Audit General Act y Financial y Administration Act.	Independiente.	Parlamento.
	Officer of the Auditor General -Ottawa-	Metropolitana	Law No. 2005 - 84 city of Ottawa, deberes del Auditor. By-Law 2006-8.	El Auditor General es independiente de la Administración de la Ciudad.	Reporta al City Council a través del Comité de Serv. Corporativos y Des. Ec.
NUELANDA	Officer of the Controller and Auditor - General	Nacional	The Public Finance Act.	Independiente del gobierno ejecutivo.	Parlamento.
	National Audit Office (NAO)	Nacional	Exchequer and Audit Departments Acts 1866 Y 1921, National Audit Acts y Government Resources and Accounts Acts.	Independiente.	Parlamento y el Comité de Contadores Públicos.
REINO UNIDO	Audit Commission	Regional (London Region Commission).	s/i	Independiente.	Colabora c/la Of. del Deputy Prime Minister, la Of. de Vivienda y el Dep. de Salud.
	U.S Government Accountability Office (GAO)	Nacional	s/i	Agencia independiente y no partidaria.	Congreso.
E.E.U.U.	The Office of the District of Columbia Auditor	Metropolitano.	s/i	s/i	City Council del Distrito de Columbia.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



mento con competencia sobre Londres. Finalmente, Australia posee diversas oficinas de auditoría en las diferentes regiones, siendo The Audit Office of New South Wales la región que incluye a su capital Canberra.

Una primera conclusión general es que la naturaleza del control sobre el distrito metropolitano es un reflejo de su organización institucional. En efecto, en los casos en que encontramos organismos de control específicos sobre la ciudad capital, su competencia es ejercida sobre un poder ejecutivo y otros poderes propios del distrito metropolitano.

Cuando no existe un organismo de control específico se trata de países en los cuales la organización política prevaleciente es la región. Es el organismo regional que abarca el distrito metropolitano el que ejerce el control sobre un área que lo excede geográficamente. Lo destacable en estos casos es que hay una racionalidad diferente, ya que la problemática de la ciudad está inscrita en una lógica más amplia, que incluye su interrelación con el área de la que forma parte.

Es interesante marcar que el enfoque regional posibilita entender la ciudad en el marco de las articulaciones institucionales, económicas, sociales y culturales de naturaleza similar. No es casual que esta configuración se dé particularmente en Europa Continental, en países donde podemos observar un desarrollo regional más equilibrado.

Aún así, dentro de los países con estructuras regionales podemos encontrar diferencias, originadas en el tipo de estado y conformación estatal. En algunos países encontramos una organización federal (es el caso de Austria), en otros descentralizada en estados unitarios (como Francia y Portugal). Otros países como España poseen un sistema regional flexible de auto-administración, y por último el caso de Reino Unido y Holanda, en los que hay una larga tradición de gobierno local. En países federales, la decisión de establecer

las instituciones regionales de auditoría son tomadas por la región. En los países unitarios como Francia y Portugal, sin embargo, estos cuerpos son entidades descentralizadas más o menos independientes de la Corte Nacional de Cuentas.

En América Latina muchos países han tenido un desarrollo principalmente desigual, con predominio de las ciudades capitales. Se observa que la mayor parte de los casos considerados posee organismos de control específicamente metropolitanos. Esto da cuenta de una lógica predominantemente política por sobre otras consideraciones.

Una segunda inferencia es que los organismos de control, tanto regionales como metropolitanos, siguen en gran parte el esquema nacional en cuanto a la denominación del organismo. El nombre en general insinúa el modelo de control adoptado, ya sea un órgano unipersonal bajo la forma de Oficina del Auditor General, Auditoría General o Contraloría, o colegiado de Tribunal o Corte de Cuentas. En el caso de México, la reforma constitucional reciente creó la Auditoría Superior de la Federación, que sustituye a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, mientras que el organismo de control metropolitano aún conserva la anterior denominación, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## Diseño institucional

A los efectos del análisis comparativo, hemos considerado los siguientes atributos: normativa, organización administrativa, vinculación institucional, máxima autoridad, tipo de control que ejerce, competencia, funciones, tipo de informes y carácter de los informes y dictámenes. Los cuadros que se incluyen en este trabajo contienen la información recolectada en relación con todos los organismos relevados, vinculada con las variables que hemos seleccionado. Comentaremos aquellos aspectos que consideramos de interés comparativo.

## Normativa, organización administrativa y vinculación institucional

Si analizamos los cuerpos normativos de mayor jerarquía que regulan la creación y funcionamiento de los organismos de control, podemos observar que, para las instituciones nacionales de los países de América Latina considerados, en general es la Constitución Nacional la norma que las rige. La misma línea siguen los casos nacionales de Europa Continental considerados.

Los países del *Commonwealth* y *EEUU* están regulados por ley. Sin embargo, debe recordarse que aquí la Constitución reglamenta principalmente derechos y garantías, y no avanza en regulaciones institucionales.

Debe observarse que la inclusión del organismo de control en la Constitución le confiere una mayor estabilidad, dado que los cambios de estos cuerpos legales no se realizan a menudo. Sin embargo, en los países de habla sajona encontramos una gran estabilidad institucional a pesar de la jerarquía normativa que los caracteriza.

En el caso de los organismos metropolitanos, en su mayor parte están regulados por leyes, de orden local, con excepción de Argentina y México, en donde encontramos distritos institucionalizados con constituciones que incluyen el organismo de control distrital. Como hemos observado, esto responde al tipo de organización institucional prevaleciente.

Los organismos regionales están regulados en general por ley. Francia se rige por el Código de Jurisdicciones Financieras. Italia constituye un caso particular, ya que es la Constitución Nacional la que prevé que el órgano de control regional fiscalice de forma descentralizada los actos de provincias, municipios y entidades locales. Desde el punto de vista de la organización administrativa, podemos observar que en general se complimentan los requisitos de inde-

**Cuadro 3 Organismos de control: dirección y estructura orgánica**

	Nombre	Máxima autoridad	Designación y requisitos de la Dirección
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Órgano colegiado, constituido por 7 miembros.	6 Auditores Generales designados por res. de las dos Cámaras del Congreso Nac., 3 la Cámara de Senadores y 3 la de Diputados, observando la compos. de cada Cámara. El séptimo Auditor General y presidente será propuesto por el princ. part. de oposición y designado por res. conj. de los presidentes de ambas Cámaras. Los Audit. Grales. podrán ser removidos, en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes. El mandato es por 8 años.
	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Órgano colegiado constituido por 7 miembros.	El presidente es designado a propuesta de los legisladores del mayor partido político o alianza opositora. Los miembros restantes a propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas, respetando su proporcionalidad. Para ser Auditor/a General son requisitos excluyentes tener título universitario y contar con probada experiencia en el sector público. Mandato 4 años. Pueden ser reelegidos por una sola vez.
BRASIL	Tribunal de Contas da União	Órgano colegiado, constituido por 9 miembros.	El presidente será elegido por los ministros, para un mandato que durará un año civil.
	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Órgano colegiado Presidente y Vocales del Tribunal de Cuentas.	Presidente y el vicepresidente, son elegidos entre sus pares, estando permitida la reelección. Sólo se podrá realizar una vez, por medio de voto. 5 de los consejeros deben votar a su favor. Mandato un año calendario.
BOLIVIA	Contraloría General República de Bolivia	Unipersonal (Contralor General).	El Contralor General depende directamente del Presidente de la República, y es nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y goza de la misma inamovilidad y período que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.
CHILE	Contraloría General República de Chile	Unipersonal (Contralor General).	El Contralor General es designado, por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, adoptado por los tres quintos de los miembros en ejercicio. Es inamovible y cesa en su cargo hasta los 75 años de edad. El contralor debe tener título de abogado.
COLOMBIA	Contraloría General de la República	Unipersonal (Contralor General).	El Contralor es elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Pres. de la Rep., de terna integrada por candidatos uno por la Corte Const., la Corte Sup. de Justicia y el Consejo de Estado. No podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en funciones al vencimiento de su función.
	Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Unipersonal (Contralor General).	Corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, de temas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de distrito judicial y uno por el tribunal contencioso-adm. Ningún contralor puede ser reelegido para el período inmediato.
ECUADOR	Contraloría General del Estado de Ecuador	Unipersonal (Contralor General).	El Congreso Nacional deberá elegir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes la terna para la designación del Contralor General del Estado. Mandato 4 años.
MÉXICO	Auditoría Superior de la Federación	Unipersonal (Auditor Superior de la Federación).	Auditor Superior de la Federación, designado para un período de 8 años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.
	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF.	Órgano Colegiado, compuesto por 3 miembros.	s/i
PERÚ	Contraloría General de la República	Unipersonal (Contralor General).	El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.
VENEZUELA	Contraloría General de la República	Unipersonal (Contralor General).	El Contralor General debe ser venezolano/a por nacimiento y sin otra nacionalidad, mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo. Mandato 7 años.
	Contraloría de Caracas	Unipersonal (Contralor General).	Elegidos por concurso público y designados p/el Cabildo Metropolitano. Mandato 4 años. Puede ser reelegido p/concurso público por 1 vez.
AUSTRIA	Oesterreicher Rechnungshof (Tribunal de Cuentas de la Rep. de Austria)	Órgano Colegiado.	El presidente es elegido por el Congreso Nacional (Nationalrat). El presidente puede ser removido por la mayoría de los votos del Congreso Nacional (Nationalrat) o por un veredicto de la Corte Constitucional. El mandato dura 12 años y no es posible la reelección.
	Kontrollamt Der Stadt Wien (Oficina de Control de Viena)	Unipersonal (Director / Presidente).	Nombrado por el Consejo Municipal, por un período de 5 años. Puede ser cesado de su cargo por el Consejo Municipal.
ESPAÑA	Tribunal de Cuentas	Órgano colegiado.	Presidente del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno y por un período de tres años. La elección propiamente dicha se efectúa por los Consejeros de Cuentas en votación secreta.
	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Órgano colegiado, integrado por siete consejeros.	Los consejeros son elegidos por la Asamblea de Madrid. El Presidente ejerce la representación, y es designado por el Consejo y nombrado por el Presidente de la Comunidad de Madrid. Mandato 6 años.
FRANCIA	Cour des Comptes (Corte de Cuentas)	Órgano colegiado, el Primer Presidente ejerce la representación.	Es nombrado por decreto por el Presidente. Se retira a los 68 años de edad.
	Chambres Régionales des Comptes (Cám. Reg. de Cuentas) - Ile de France	Órgano colegiado.	s/i
HOLANDA	Algemene Rekenkamer (Corte de Auditoría de Holanda)	Órgano colegiado, constituido por 3 miembros.	Los tres ocupan sus cargos de por vida y uno ejerce la presidencia (máxima autoridad).
	Cámara de Cuentas de Amsterdam	Unipersonal (Auditor).	Lo designa el Consejo Municipal (Council), por un período de 6 años.
ITALIA	Corte dei Conti	Órgano colegiado.	El presidente es designado por decreto del Presidente de la República bajo una propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, después de consultar al Consejo de la Corte de Presidencia. Dura en su cargo hasta cumplir los 72 años, con posibilidad de extenderlo hasta los 75.
	Corte nel Lazio	Órgano colegiado.	s/i
PORTUGAL	Tribunal de Contas	Órgano colegiado, 16 miembros, con un Presidente.	El presidente del Tribunal es elegido por el Presidente de la República a partir de una propuesta del Gobierno, por un período de 4 años y puede ser reelegido.
AUSTRALIA	The Australian National Audit Office	Unipersonal (Auditor General).	El Auditor General es un funcionario del Parlamento. Es designado por el Gobernador - General del Parlamento, por recomendación del Ministro competente, por un término de 10 años. No puede ser reelegido.
	The Audit Office of New South Wales	Unipersonal (Auditor General).	El mandato del Auditor General es de 7 años, no reelegible.
CANADÁ	Office of the Auditor General of Canada	Unipersonal (Contralor General).	El gobernador en el Consejo designa el Auditor General de Canadá, consultando con los partidos reconocidos, y por res. del Senado y Cam. de los Comunes. Mandato 10 años. Cesa a los 65 años y no puede ser reelegido.
	Office of the Auditor General - Ottawa-	Unipersonal (Contralor General).	El City Council designa a una persona para ocupar el cargo de Contralor General, por un período no renovable de 7 años. El Auditor General es designado en Ontario y debe ser Contador.
NEZELANDA	Officer of the Controller and Auditor - General	Unipersonal (Contralor General).	El Auditor General es un funcionario del Parlamento. Es recomendado por la Cámara de Representantes y es designado por el Gobernador General por un período no mayor a 7 años.
UK	National Audit Office (NAO)	Unipersonal (Comptroller and Auditor General).	Es designado por la Reina a propuesta de la Cam. de los Comunes, a propuesta del Primer Ministro en acuerdo con el Pres. del Comité de Cuentas Públicas. Es designado por tiempo indeterminado. Puede ser removido por decisión de la Reina por res. de las cámaras del Parlamento.
	Audit Commission	Órgano Colegiado.	s/i
E.E.U.U.	U.S Government Accountability Office (GAO)	Unipersonal (Contralor General).	La agencia es encabezada por el Controlador General, quien es designado por un período de 15 años.
	The Office of the District of Columbia Auditor	Unipersonal (Contralor General).	s/i

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

pendencia que constituyen la base del control, definida como la existencia de condiciones que garanticen un criterio de control sin condicionamientos y separado del organismo controlado. En este sentido también podemos advertir que los organismos de control subnacionales siguen en general el diseño del organismo nacional.

En tal sentido, pueden identificarse diferentes tipos de organización, en función de las definiciones incluidas en la normativa, que implican mayores o menores grados de libertad. Los casos encuadrados en el modelo de Contraloría y Auditoría General u Oficina de Auditoría gozan en general de autonomía. Ésta se entiende como la capacidad para dictar las propias normas.

El caso de Chile es especial, ya que la Contraloría General de la República goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos, y no está sometida ni al mando ni a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional. En ese sentido es un organismo extra poder. Sin embargo, no tiene autonomía financiera ni personería jurídica propia, al formar parte del Sistema Nacional de Control, integrado además por la Cámara de Diputados en sus funciones fiscalizadoras de los actos de gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las Superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

También Francia es una excepción, ya que constituye un Estado unitario. La Corte de Cuentas tiene autonomía presupuestaria. No así las Cortes Regionales, que se financian con transferencias del organismo nacional. Cabe aclarar que la cuestión de la autonomía financiera es, en muchos casos, una declaración que se incorpora en las leyes de creación de los organismos de control, aunque si no existe una cláusula específica que le asegure un porcentaje del presupuesto o una garantía de percepción de recursos, en muchos casos ésta se ve limitada por el

poder administrador que fija y transfiere los fondos.<sup>12</sup>

En Argentina, la Auditoría General de la Nación tiene independencia funcional, mientras que la AGCBA tiene autonomía funcional y financiera, aunque es en el funcionamiento concreto y en la relación con el Parlamento donde se observan grados de libertad diferentes. En este último caso se agrega además la legitimación procesal, que es la capacidad para litigar o accionar judicialmente.

En el caso de los países del Commonwealth se destaca el carácter independiente, sin mayores especificaciones organizativas. Cabe apuntar que en general, en es-



tos países, los organismos de control son institucionalmente fuertes, en línea con un contexto estatal más estable que en los países de América Latina. La GAO, de Estados Unidos, si bien es independiente, oficia de asesor del Parlamento, el que le solicita informes especiales con mayor intensidad que en los demás países de origen sajón.

En general, a pesar de las diferencias apuntadas, debe observarse que en la práctica concreta, el mayor o menor grado de independencia está altamente condicionado por la cultura institucional y administrativa imperante.

Siguiendo la lógica prevaleciente en los organismos nacionales, en el nivel metro-

politano casi la totalidad se encuentra en la órbita parlamentaria local. Ésta es una tendencia que los expertos consideran adecuada, en vistas de la especificidad técnica de los organismos de control en la contribución al ejercicio de la función de control que la organización del Estado democrático asigna al Parlamento. La excepción está constituida por Austria, en donde la Oficina de Control de Viena es un departamento del gobierno municipal.

En Chile y Venezuela, en América Latina, y Holanda, en Europa Continental, se definen como órganos independientes del parlamento. En Canadá y Estados Unidos dependen de lo que se denomina *City Council*, que es una junta de consejeros, que generalmente funciona como un cuerpo legislativo de estilo parlamentario o congresional, que aprueba leyes para contribuir con el gobierno de la ciudad.

## Máxima autoridad

Los organismos nacionales organizados bajo la forma de Contralorías, y las oficinas de auditoría de los países del CW y EEUU son unipersonales, con mandatos acotados, nombrados por mecanismos parlamentarios. Cabe destacar el caso de EEUU cuyo mandato es de 15 años, lo que le otorga independencia de los cambios de gobierno.

Los Tribunales de Cuentas de Europa Continental y la AGN de Argentina son organismos colegiados. Sin embargo los miembros de los Tribunales de Cuentas son nombrados por el Ejecutivo, en general con intervención del parlamento, mientras que en Argentina son designados por el Parlamento, guardando una relación directa con la composición política de ambas Cámaras en el caso del organismo nacional, y de la Legislatura para la ciudad. En tal sentido, se adicionaron a los criterios técnicos, criterios políticos para la designación de los auditores generales, afectando en teoría, para la concepción de algunos especialistas, el principio de independencia, una de cuyas condiciones es el carácter apartidario.

<sup>12</sup> En Ecuador se transfiere el cinco por mil del presupuesto a la Contraloría General del Estado. En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se ha presentado un proyecto para asignar un porcentaje fijo del presupuesto de la ciudad a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.



**Cuadro 4 Organismos de control: competencia y funciones**

	Nombre	Control que ejerce	Competencia
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Externo, posterior.	Administración central, organismos descentralizados, empresas públicas, empresas con participación del estado, y toda persona jurídica que reciba o administre recursos del erario público. Y todas las obligaciones que surjan de procesos de privatización y concesión.
	Auditoría General de la C.A.B.A.	Externo, posterior.	Sector público centralizado y descentralizado, empresas públicas, empresas con participación del estado, y toda persona jurídica que reciba o administre recursos del erario público. Y todas las obligaciones que surjan de procesos de privatización y concesión.
BRASIL	Tribunal de Contas da União	Externo, preventivo y posterior.	Cuentas públicas y de aquellos que manejen dinero, bienes y valores públicos. Fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el poder Público Federal.
	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Externo, preventivo y posterior.	Personas físicas y materiales que utilicen, guarden, gerencien u administren dinero, bienes y valores públicos del D.F. y entidades de administración indirecta incluidas fundaciones públicas, o aquellas que en su nombre perciban dinero.
BOLIVIA	Contraloría General República de Bolivia	Externo, posterior.	Administración central, organismos descentralizados, empresas públicas, empresas con participación mayoritaria del estado, y persona jurídica que reciban o administren recursos del erario público. Obligaciones de procesos de privatización y concesión. Gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local.
CHILE	Contraloría General República de Chile	Examen externo, previo y posterior.	Órganos y servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado, incluyendo Gobiernos Regionales, Municipalidades y Empresas Públicas del Estado, con excepción de reparticiones marginadas por ley de su control. Instituciones privadas en que el Estado tenga aportes, representación o participación cautelar. Entidades del sector privado y ONG que perciban aportes del Estado.
COLOMBIA	Contraloría General de la República	Posterior.	Órganos del Legislativo y Judicial, órganos autónomos e independientes, administración nacional, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares y personas jurídicas que manejen fondos o bienes del Estado, Banco de la República.
	Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Posterior y selectivo.	Gestión fiscal del D.C. y otras entid. púb., distritales o particulares que manejen fondos o bienes del D.C.. Órganos que ejercen control de naturaleza púb. o adm. s/la gestión fiscal del Concejo de Bogotá; Fondo Rotatorio. Universidades estatales autónomas distritales; entidades u organismos de la Adm. central y descentralizada distrital. Corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas y particulares cuando administren recursos del D.C.
ECUADOR	Contraloría General del Estado de Ecuador	Externo, previo, concomitante y posterior.	Controla los 3 poderes del Estado, organismos y entidades creados por la Constitución o por ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público que dispongan.
MÉXICO	Auditoría Superior de la Federación	Externo, posterior.	Controla los tres Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo), los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, y a los particulares cuando utilizan recursos federales. Función de control a la Gestión Financiera.
	Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Externo.	Controla la Administración Pública del Distrito Federal, Órganos Autónomos, personas físicas o morales que ejerzan o apliquen recursos públicos del Distrito Federal.
PERÚ	Contraloría General de la República	Externo, previo y posterior.	3 poderes del estado, órganos autónomos, gob. regionales y locales, y particulares cuando utilizan recursos federales. Organismos reguladores de servicios públicos y entidades supervisoras del cumplimiento de compromisos de inversión de contratos de privatización. Empresas del Estado, y mixtas. Entidades privadas, ONG y entidades internacionales que perciban recursos y bienes del Estado.
VENEZUELA	Contraloría General de la República	Externo, posterior.	3 poderes del Edo., Distritos y Distritos Metrop., Poder Púb. Municipal y ent. locales, personas de Derecho Púb. nacionales, estatales, distritales y municipales, empresas públicas, mixtas, y toda persona jurídica que reciba o administre recursos públicos. Obligaciones de procesos de privatización y concesión.
	Contraloría de Caracas	Externo, posterior.	Control de entes públicos, dependencias y organismos administrativos de la entidad. Control perceptivo que sea necesario con el fin de verificar las operaciones de los entes municipales o distritales.
AUSTRIA	Oesterreicher Rechnungshof (Tribunal de Cuentas de la Rep. de Austria)	s/i	Controla operaciones del gobierno federal y del gobierno provincial, así como comunidades locales que tengan una población no menor a 20.000 personas. Cuerpos administrativos, fundaciones, fondos e instituciones que son administradas por agencias del gobierno. También audita las actividades de las empresas en las que el gobierno tenga al menos el 50 por ciento del capital o aquellas que reciban subsidios.
	Kontrollamt Der Stadt Wien (Oficina de Control de Viena)	s/i	Fundaciones, fondos e instituciones adm. por el Gob. Regional, empresas e instituciones relacionadas con el Länder o que son adm. por éste. Personas físicas o jurídicas a cuyo cargo está la administración fiduciaria del Länder o aquellas que asuman algún tipo de responsabilidad por la región.
ESPAÑA	Tribunal de Cuentas	Control Externo permanente y consuntivo, posterior.	Controla la administración del Estado, Comunidades Autónomas, corporaciones locales, entidades gestoras de la Seguridad Social, organismos autónomos, sociedades estatales y demás empresas públicas.
	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	Posterior.	Controla la administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos, así como sus entes públicos y empresas públicas.
FRANCIA	Cour des Comptes (Corte de Cuentas)	Posterior.	Controla las cuentas del Gobierno, cuerpos públicos semi-independientes, cuerpos de seguridad social, corporaciones públicas e industrias nacionalizadas.
	Chambres Régionales des Comptes - Ile de France (Cám. Reg. de Cuentas)	Posterior.	Cuentas de contadores públicos, entidades territoriales y org. púb. locales, cuentas de personas que las Cámaras hayan declarado "comptables de fait" (personas que manejan fondos públicos sin tener derecho de hacerlo). Las colectividades de pequeñas dimensiones y bajo presupuesto o municipios de menos de 2.000 hab., cuyos ingresos ordinarios consuntivos no excedan los 2 mill. de francos. Asoc. subvencionadas por las entidades locales.
HOLANDA	Algemene Rekenkamer	Externo, posterior.	Aquellos que manejen, gasten y administren bienes del Estado.
	Cámara de Cuentas de Amsterdam	s/i	s/i
ITALIA	Corte dei Conti	Previo y posterior.	Aquellos que administren fondos del Estado.
	Corte nel Lazio	Previo y posterior.	Gobierno regional, administrado por un consejo regional, elegido por sufragio universal, el que designa un órgano ejecutivo (Junta Regional).
PORTUGAL	Tribunal de Contas	Previo, concomitante y posterior.	Estado Nacional y sus servicios, regiones autónomas, autarquías locales con sus asociaciones o federaciones, área metropolitana, asociaciones de entidades públicas o asociaciones de entidades públicas y privadas que financiadas mayoritariamente por ent. púb., empresas púb., empresas con particip. del estado, y toda persona jurídica que reciba o administre recursos públicos. Obligaciones de procesos de privatización y concesión.
AUSTRALIA	The Australian National Audit Office	Posterior.	Gobierno central y entidades de sector público.
	The Audit Office of New South Wales	Posterior.	Todo el sector público regional.
CANADÁ	Officer of the Auditor General of Canada	Posterior.	Controla el Gobierno Federal, empresas y estatales.
CANADÁ	Officer of the Auditor General - Ottawa-	Posterior.	Controlar programas, actividades y funciones de los programas de la ciudad, agencias, juntas y comisiones y corporaciones, las oficinas del intendente y miembros del Consejo, Organizaciones autónomas que tengan un acuerdo de auditoría con la Ciudad.
	Officer of the Controller and Auditor - General	Posterior.	Controla la Corona: los estados contables que muestran los estados financieros del Gobierno y de sus entidades, Departamentos del Gobierno, Entidades de la Corona, empresas pertenecientes al Estado, autoridades locales y sus subsidiarios, juntas estatutarias y otros cuerpos públicos.
UK	National Audit Office (NAO)	s/i	Las cuentas de los departamentos del Gobierno Central y un amplio rango de otros cuerpos públicos.
	Audit Commission	s/i	Gobierno local, vivienda, justicia y seguridad local.
E.E.U.U.	U.S Government Accountability Office (GAO)	Posterior.	s/i
	The Office of the District of Columbia Auditor	Posterior.	Programas del Distrito de Columbia, organizaciones autónomas que tienen un acuerdo con la ciudad, y donde la ciudad tenga participación.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una característica interesante en su cuerpo colegiado, que es la observancia de un cupo femenino, siguiendo la práctica que se verifica en algunos países para la conformación de listas de candidatos a cargos electivos.

Italia y Chile presentan un rasgo distintivo. En Italia el presidente de la Corte dei Conti es designado por decreto del Presidente de la República bajo una propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, después de consultar al Consejo de la Corte de Presidencia. Dura en su cargo hasta cumplir los 72 años, con posibilidad de extenderlo hasta los 75.

También en Chile el Contralor es inamovible hasta los 75 años. Cabe aclarar que en la República Argentina una gran parte de los Tribunales de Cuentas provinciales tiene ese carácter vitalicio para sus miembros.

Podemos observar que una tendencia mayoritaria es que los organismos de control metropolitano y regional sigan el diseño del órgano nacional en cuanto al carácter colegiado o unipersonal de su máxima autoridad. Holanda, sin embargo, tiene un órgano municipal unipersonal a pesar del carácter colegiado de la institución nacional, ya que la Cámara de Cuentas de Ámsterdam está a cargo de un auditor designado por el Consejo Municipal. El mismo caso se da en Reino Unido y Austria. En México el órgano nacional es unipersonal mientras que el metropolitano es colegiado.

La emulación del organismo nacional se verifica asimismo para la duración del mandato de la máxima autoridad. En el caso de mandatos vitalicios, éstos son equiparables a cargos que, como los jueces, revisten condiciones de inamovilidad.

Cabe aclarar, sin embargo, que en general se tiende actualmente a fijar mandatos con tiempo perentorio, aunque la permanencia debería superar en tiempo el período correspondiente al jefe de gobierno que controlan, para reforzar la independencia. En este mismo sen-

tido se entiende que los momentos de renovación de los mandatos deberían ser diferentes a los de los poderes ejecutivos que controlan, y se recomienda que la renovación de los cuerpos colegiados sea por partes, y no en su totalidad, para no afectar la continuidad institucional.

Con respecto a los requisitos para acceder a los cargos críticos de estos organismos, se requiere poseer título universitario, y las profesiones más tradicionales son las de abogados y contadores. En el caso de Argentina, si bien el organismo nacional sigue esa tesitura, en el organismo metropolitano se admite como requisito la experiencia en temas de administración financiera, aunque no se establecen requisitos en cuanto a la profesión.

### **Tipo de control que ejerce, competencia y funciones**

Las auditorías llevadas a cabo por los organismos de control seleccionados tienen mayoritariamente el carácter “a posteriori” o “ex post”. Es decir, que en principio solamente las operaciones ya concluidas están sujetas a control. El nuevo derecho presupuestario prevé sin embargo, hasta cierto punto, la auditoría sobre operaciones todavía no concluidas. Se trata aquí de los llamados controles concomitantes. Ello no afecta, sin embargo, al principio del control “a posteriori”.

El “control a priori” o “control previo”, con efecto suspensivo sobre los actos de la administración impugnados que no hayan sido saneados, lo encontramos en algunos organismos organizados como Tribunales de Cuentas. El único organismo metropolitano que realiza dichas funciones es el Tribunal de Contas do Distrito Federal (Brasil). La Corte Regional de control sobre Roma cumple asimismo funciones de control previo. Los demás órganos de control que desarrollan esta función en forma previa son nacionales (Tribunal de Contas da Uniao de Brasil, Contraloría General de la República de Chile, Contraloría General del Estado de Ecuador, Contraloría General de la República de

Perú, Corte dei Conti de Italia, Tribunal de Contas de Portugal).

El resto de los órganos de control nacionales, regionales y metropolitanos realizan un control posterior.

En los Tribunales de Cuentas, un instituto importante es el juicio de cuentas, el juicio de responsabilidad, y la potestad sancionatoria (Brasil, Chile, Italia, Portugal, España). En España, esta función es ejercida por el Tribunal de Cuentas. La ley que regula el funcionamiento de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid especifica que, cuando en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara advierta la existencia de algún indicio de responsabilidad contable en quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, dará traslado de las actuaciones practicadas al Tribunal de Cuentas, a los efectos previstos en su normativa específica. En el supuesto de que el Tribunal de Cuentas haga uso de la facultad de delegación que le confiere su Ley Orgánica, la Cámara de Cuentas instruirá los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.<sup>13</sup> Otros países que ejercen el control jurisdiccional son: Bolivia, Chile, Colombia (organismo nacional y metropolitano), Ecuador, Francia (organismo nacional y regional), Italia y Portugal.

Con respecto a la competencia, observamos que todos los organismos de control ejercen su función sobre organismos públicos centralizados y descentralizados de su ámbito jurisdiccional. También se incluyen las empresas públicas, y todos los entes privados y organizaciones no gubernamentales que manejen o reciban fondos del Estado. En tal sentido, puede verificarse una orientación hacia la universalidad, entendiéndose que todo gasto público estará sujeto al escrutinio del organismo de control.

En nuestro país, este carácter del control especificado en la normativa de administración financiera pública, responde a la existencia, en el período previo al dictado

<sup>13</sup> Ley citada, Artículo 13. Responsabilidad contable.

**Cuadro 5 Organismos de control: tipo y carácter de los informes**

	Nombre	Tipo de informe	Carácter de los informes
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Informes y dictámenes s/estados contables financieros y s/cuenta de inversión, en sus aspectos ec., fin., patrim., de sist. informát., de gestión y de legalidad.	Informes de Auditoría aprobados por el Colegio de Auditores Generales y son por regla de carácter público, incorporados en la página de internet, excepto los reservados.
	Auditoría General de la C.A.B.A.	Informes y dictámenes s/estados contables financieros y s/cuenta de inversión, en sus aspectos ec., fin., patrim., de sist. informát., de gestión y de legalidad.	Informes, dictámenes, resoluciones y memoria anual son públicos, de acceso irrestricto y no pueden ser objeto de recurso administrativo. Son publicados en la página web del organismo.
BRASIL	Tribunal de Contas da Uniao	Tienen cinco instrumentos a través de los cuales realizan la fiscalización: Relevamiento, Auditoría, Inspección, Acompañamiento, Monitoreo.	s/i
	Tribunal de Contas do DF	Fiscalización contable, financiera, operacional, patrimonial y presup.	s/i
BOLIVIA	Contraloría General República de Bolivia	Informes financieros, y operacional.	Informes dirigidos al Congreso Nac., al Consejo Munic. o al Consejo Univ. Luego, el informe se envía por el Contralor Gral. al ejecutivo y a la entidad auditada, y a la entidad que ejerce tuición.
CHILE	Contraloría Gral. Rep. Chile	Informes financieros.	s/i
COLOMBIA	Contraloría Gral. de la Rep.	Control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados.	El informe de auditoría se comunica a la entidad auditada y es de carácter público.
	Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C	Control fiscal.	s/i
ECUADOR	Contraloría General del Estado de Ecuador	Auditoría Gubernamental, financiera, de gestión, de obras públicas o de ingeniería y examen especial.	La aprobación de los informes no excederá de un año. Los informes son aprobados por el Contralor Gral. y enviados a Instituciones del Edo. examinadas. Son publicados en la página web.
MÉXICO	Auditoría Superior de la Federación	Auditorías de Regularidad (financieras y de cumplimiento, de obra pública), de desempeño, especiales y de seguimiento.	El programa de auditorías se remite a los diputados de la Comisión de Vigilancia, que aprueba el plan. Carácter público de los informes, una vez entregados a la Cám. de Diputados.
	Contaduría Mayor de Hac. de la Asamblea Legislativa del D.F.	s/i	La Contaduría remite a la Asamblea Leg. del D.F. por la Comisión de Vigilancia, la Revisión de la Cuenta Pública, las auditorías, y las irregularidades adm., deficiencias o hallazgos.
PERÚ	Contraloría General de la República	Se aplicará sistema de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados y de evaluación.	Se emitirán los informes correspondientes. Los resultados se exponen al Titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal.
VENEZUELA	Contraloría General de la República	s/i	Las recomendaciones, con previa autoriz. del Contralor Gral. son vinculantes. Pero las máx. aut. de las entidades podrán solicitar por escrito, su reconsideración y proponer su sustitución. Los funcionarios de control fiscal, podrán ratificar la recom. inicial o conformar la propuesta de sustitución.
	Contraloría de Caracas	Auditorías, inspecciones, fiscaliz., exámenes, estudios, análisis e investig. Verifica legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operac., y evalúa cumpl. y resultados de polít. y acciones adm. bajo los princ. de las 3 E.	Los informes son de carácter público.
AUSTRIA	Oesterreicher Rechnungshof (Tribunal de Cuentas de la Rep. de Austria)	Auditorías contable, legales y de gestión, auditorías especiales.	Remite un reporte Anual de las actividades al Congreso Nacional (Nationalrat) y a las asambleas pciales. antes del 31 de diciembre de cada año, y enviado al Federal Chancellor y publicado. Se realiza una conferencia de prensa. Luego el presidente lo reenvía al Comité de Contadores Públicos para que deliberen por 6 semanas. El presidente puede estar presente con algún repr. del cuerpo auditado como testigo. El Reporte incluye un resumen de los hallazgos, observaciones y recomendaciones de las auditorías.
	Kontrollamt Der Stadt Wien (Oficina de Control de Viena)	Auditorías contable, legales y de gestión, auditorías especiales.	El presidente establece un programa anual s/auditorías de oficio e informa al Parlamento Reg. El T.C. Reg. presenta un informe s/cada proyecto al Gob. Reg. El tribunal de Control Reg. informa anualmente a la Com. de Control del Parlam. Reg. s/sus act. en el marco del control de Proyectos.
ESPAÑA	Tribunal de Cuentas	Auditorías legales, auditorías financieras, auditorías de procedimiento y sistemas, auditorías de gestión.	Informes o memorias ordinarias o extraordinarias y mociones o notas, se elevan a las Cortes Grales. y se publican en el Bol. Of. Se remite a la Asamblea Legislativa de la Comunidad y se publica en su Bol. Of. Cuando las medidas propuestas se refieran a la gestión ec-financ. de las Comunidades Autón. o Ent. del sector púb. dependientes, la Asamblea Leg. dictará las disposiciones para su aplicación.
	Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid	s/i	Presenta sus reportes al Parlamento Regional, a los entes y empresas públicas.
FRANCIA	Cour des Comptes (Corte de Cuentas)	s/i	Cada cámara propone al Primer Presidente un programa anual de corto y uno de medio, el que luego de una reunión con el Comité de Programas y Reportes Públicos, decide.
	Chambres Régionales des Comptes - Ile de France (Cámaras Regionales de Cuentas)	Informes de legalidad, financieros, gestión.	Son públicos. Los informes son remitidos al org. auditado, a la Corte de Cuentas de la Rep., al Prefecto. Los informes anuales del T.C., con las obs. de las Cámaras Reg. de Cuentas, son remitidos al Presidente de la Rep. y al Parlamento. Son publicados en el Boletín Oficial y difundidos por los medios.
HOLANDA	Algemene Rekenkamer (Corte de auditoría de Holanda)	Auditoría de regularidad, operacional, gestión. Cuenta anual.	Públicos, agregan un kit de prensa. Publicados en la web, enviados al parlamento. Independiente para decidir qué y cómo auditar y publicar. Consideran las necesidades del parlamento y la cámara.
	Cám. de Cuentas de Amsterdam	Auditoría de regularidad, operacional, gestión.	De carácter público.
ITALIA	Corte dei Conti	Control de legitimidad y de gestión.	La Corte eleva un informe al parlamento cada año y produce reportes especiales a su pedido. Las auditorías son difundidas a través de comunicados de prensa y por la página web.
	Corte nel Lazio	Control de legalidad.	s/i
PORTUGAL	Tribunal de Contas	s/i	El informe borrador se envía al Comité de 3 miembros, responsables de deliberar s/ su aprobación. Previo a la aprobación se envía al organismo auditado, sus aclaraciones se agregan en un apéndice. El Reporte Anual de actividades es publicado en el Diario Oficial de la República.
AUSTRALIA	The Australian National Audit Office	Auditorías de gestión y de estados financieros, auditan los estados financieros del Commonwealth y realizan auditorías de gestión (cobran una tasa).	Lo asesora el Comité de Cuentas Públicas y Auditoría del Parlamento para realizar su programa de auditoría, y la visión de las entidades y otros usuarios. El programa def. es definido por el Auditor Gral.
	The Audit Office of New South Wales	Auditorías financieras, de gestión, de cumplimiento legal y publicaciones reservadas.	Presentan sus informes al parlamento, conteniendo recomendaciones y planes de acción de las distintas áreas.
CANADÁ	Officer of the Auditor General of Canada	Las auditorías se realizan sobre la implementación y no sobre las políticas. Auditorías de gestión, financiera y especiales.	El Auditor General reporta anualmente al Parlamento. Los informes son publicados en la página web del organismo.
	Officer of the Auditor General -Ottawa-	Auditorías de gestión y financiera.	s/i
NEZLANDA	Officer of the Controller and Auditor - General	Gestión, financiera, especiales.	Los informes (auditorías de gestión, investigaciones o auditorías anuales) son presentados al Parlamento y publ. en la pág. web. También se presenta un informe anual de actividades.
UK	National Audit Office (NAO)	s/i	La Auditoría acuerda las afirmaciones de los reportes con el ente auditado, pero recom. y conclusiones no son materia de acuerdo. Los reportes son enviados a la House of Commons y son públicos.
	Audit Comission	Auditoría financiera, legal.	s/i
E.E.U.U.	U.S Government Accountability Office (GAO)	s/i	s/i
	The Office of the District of Columbia Auditor	Auditorías financieras, revisión y evaluación de programas y pedidos especiales.	s/i

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

s/i (sin información)



de la ley, de ámbitos gubernamentales que estaban exceptuados, a través de diferentes regulaciones ad hoc, de la competencia del órgano de control. En cuanto a las funciones, en general todos los organismos realizan una función fiscalizadora sobre los gastos públicos, lo que importa un control legal y reglamentario. Asimismo, desarrollan controles financieros, la auditoría de la cuenta general del ejercicio, y el control de ingresos públicos. Un caso interesante es el de la oficina de control de Washington, The Office of the District of Columbia Auditor, en donde se certifican las estimaciones de los ingresos públicos.

El control de gestión también se incorpora dentro de las funciones, aunque éste está sujeto al desarrollo de la información en el ámbito estatal orientada hacia los productos y resultados. En Europa y Estados Unidos se ha avanzado considerablemente en este tipo de auditorías. Los países sajones han evolucionado en este campo hacia un concepto de responsabilización por resultados. En América Latina este desarrollo es menor. En Argentina, se ha avanzado hacia un presupuesto que incluye metas físicas, expresión a nivel de producto, aunque aún es incipiente el desarrollo de una gestión por resultados que se oriente a la medición de impactos y valor público.

Un caso interesante es el de Francia. En este país, en 1998 se aprobó una reforma de la administración pública que establece las condiciones para el desarrollo de una gestión por resultados. Recién en 2006 se presentó el primer presupuesto con esta configuración, lo que habla de un proceso de planeación y desarrollo gradual y ordenado.

### Tipo de informes y carácter de los informes y dictámenes

En general, podemos observar que la tendencia actual es que los organismos de control realicen controles de regularidad y de gestión. Dentro de los controles de regularidad, legales y financieros, un aspecto importante es lo que se denomina

la fiscalización de la aplicación de recursos. El énfasis que le otorguen a cada uno de estos tipos de informes dependerá de la forma de planificación, que en algunos casos es más autónoma que en otros. También debe observarse que los organismos que incorporan funciones de control previo están condicionados por los plazos perentorios que demandan estas tareas, lo que les insume una cantidad importante de recursos, y en consecuencia absorbe una parte significativa de sus actividades.

Es interesante comentar la forma de planificación de Australia. La ANAO recibe asesoramiento del Comité de Cuentas Públicas y Auditoría del Parlamento y toma en cuenta sus prioridades para realizar su programa de auditoría. También considera la visión de las entidades y otros usuarios. El programa definitivo es definido por el Auditor General. Una Junta Ejecutiva de Gestión lo asiste en el logro de objetivos, y también un Comité de Auditoría presidido por un miembro externo independiente para reforzar la objetividad.

Un tipo de informe especial, que todos los organismos de control incluyen en sus competencias, es el informe anual que se presenta en general al parlamento. En algunos países, cuando éste es presentado, suele tener alto impacto en los medios de comunicación. Incluso en algunos países se realizan conferencias de prensa y exposiciones públicas en el Parlamento.

En cuanto al carácter de los informes, la regla general es que sean públicos. Son remitidos a los ámbitos parlamentarios vinculados con los respectivos órganos de control, y también a las dependencias controladas, tanto en los casos nacionales como regionales o metropolitanos. En las Cámaras Regionales de Francia, los informes se remiten al Parlamento nacional y al Presidente de la República.

En Argentina podemos destacar una diferencia entre el órgano nacional y metropolitano. Mientras que la AGN aprueba sus informes y los remite al Congreso, el que convalida su aprobación mediante un pro-

yecto de resolución, la AGCBA cierra el ciclo de aprobación en el propio organismo, remitiendo los informes a la Legislatura.

Como casos particulares e interesantes a destacar, podemos citar al organismo nacional de Venezuela. Las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría tienen carácter vinculante y, por tanto, son de acatamiento obligatorio por parte de los entes sujetos a control. No obstante, antes de la adopción efectiva de la correspondiente recomendación, las máximas autoridades de las entidades a las que vayan dirigidas, pueden solicitar mediante escrito razonado la reconsideración de las recomendaciones y proponer su sustitución. En este caso, los funcionarios de control fiscal indicados, podrán ratificar la recomendación inicial o dar su conformidad a la propuesta de sustitución.

En general se observa que las recomendaciones no tienen carácter vinculante, aunque usualmente los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal, generan mecanismos de deslinde de responsabilidades. En algunos casos, se solicita a las entidades controladas la confección de un plan de mejoras que contenga definiciones sobre la forma de subsanar las observaciones.

Al respecto, hay autores que plantean, acerca del efecto de las recomendaciones, que su carácter vinculante podría dar lugar a una corresponsabilidad entre auditor y auditado. En Austria también se verifica un mecanismo interesante de tratamiento de los informes. De acuerdo a la Constitución Nacional, el Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) debe remitir un reporte Anual de las actividades al Congreso Nacional antes del 31 de diciembre de cada año. También se envía a las asambleas provinciales. Una vez remitido al Congreso Nacional, el Presidente lo reenvía a un Comité de Contadores Públicos para que deliberen durante 6 semanas. El presidente del Rechnungshof puede estar presente durante ese momento, con algún representante del cuerpo auditado que es llamado como testigo. El Reporte

debe incluir un resumen de los hallazgos, observaciones y recomendaciones de las auditorías realizadas.

Otro caso interesante es el organismo nacional de control de Australia. Realiza una difusión de las lecciones que surgen de su tarea de auditoría, a través de la publicación de una Guía de Mejores Prácticas de gestión administrativa.

## Reflexiones finales

Las consideraciones efectuadas sobre la organización y funciones de los organismos de control en los países seleccionados no pretenden ser exhaustivas sino indicativas de algunos elementos que a nuestro entender resultan de interés comparativo y analítico.

En primer lugar, resulta fundamental entender la organización político-institucional del país, en cuanto a la organización nacional y subnacional de su

aparato estatal, y el tipo de desarrollo en materia regional y metropolitana. Es ciertamente compleja la comprensión de la naturaleza y características de esta configuración en cada caso particular, lo que hace a veces dificultosa la interpretación de las competencias de los organismos de control correspondientes.

En segundo lugar, las características de los organismos de control también están íntimamente relacionadas con la pertenencia a cada tipo organizativo y la historia institucional del país, región o grupo de países. A veces se le pide a los organismos de control que resuelvan problemas que son de naturaleza sistémica. Pero si bien hemos apuntado las tendencias predominantes en cuanto al estado del arte en las discusiones sobre control, al momento de analizar la eficacia de los controles puede afirmarse que no está tan relacionada con el diseño organizacional del organismo de control correspondiente, sino con aspectos

que tienen que ver con la fortaleza de las instituciones y la cultura de rendición de cuentas predominante. El mejor organismo de control no es el que tiene el mejor diseño sino el que ejerce su función obteniendo impactos significativos sobre la gestión estatal.

Por último, la necesidad de responder a las crecientes demandas de la ciudadanía en cuanto a la rendición de cuentas de sus mandatarios y el mejoramiento de los servicios públicos, ha llevado a generar, tanto en los niveles nacionales como subnacionales, órganos de control específicos, de asistencia técnica a los parlamentos o equivalentes regionales o metropolitanos, que los apoyen en su función inherente de control. Por tanto puede pensarse que, aún a pesar de las diferencias organizativas, estos organismos van a experimentar un desarrollo progresivo hacia los controles de gestión por resultados, que posibiliten exponer los impactos de las políticas públicas a la sociedad civil. ●

## Bibliografía

### Generales

Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile (Compiladores). Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal. ISBN 970-32-1984-5. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición: 2005. Dr © 2005. Universidad Nacional Autónoma de México.

European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions (EURORAI) - Regional Public Sector Audit Institutions in Europe. A comparative study. 2nd updated and revised edition. Valencia. Spain

National Audit Office. State audit in the European Union. December 2005.

Contraloría General de la República. Lineamientos Estratégicos. Un Control Moderno, Técnico e imparcial al servicio del país. Perú, 2006.

Vallès Vives, Francesc. Control externo del gasto público y Estado constitucional. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i Dret Públic. Bellaterra, setembre de 2001.

[www.intertournet.com.ar/embajadasextranjerias/embext.htm](http://www.intertournet.com.ar/embajadasextranjerias/embext.htm)  
[www.sindicatura.org/cast/adreces.html](http://www.sindicatura.org/cast/adreces.html)  
[www.intosai.org](http://www.intosai.org)  
[www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/audit\\_related/documents/workpap/](http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/audit_related/documents/workpap/)

### Argentina

[www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)  
[www.agcba.gov.ar](http://www.agcba.gov.ar)  
[www.tribunalesdecuentas.gov.ar](http://www.tribunalesdecuentas.gov.ar)

### Australia

[www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)

### Austria

[www.rechnungshof.at/](http://www.rechnungshof.at/)  
[www.kontrollamt.wien.at/](http://www.kontrollamt.wien.at/)

### Bolivia

[www.cgr.gov.bo/PortalCGR/inicio.aspx](http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/inicio.aspx)  
 Ley de Control y Administración Gubernamental N° 1178 en [www.cgr.gov.bo/](http://www.cgr.gov.bo/)

Atribuciones de la Contraloría General en: [www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/ds23215.pdf](http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/ds23215.pdf)

### Brasil

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)  
[www2.tcu.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,708640&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,708640&_dad=portal&_schema=PORTAL)  
 Ley orgánica del Tribunal de Contas da Uniao en [www.cgu.gov.br/Legislação/Arquivos/Leis/TCU.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislação/Arquivos/Leis/TCU.pdf)  
[www.tc.df.gov.br/portal/index.php](http://www.tc.df.gov.br/portal/index.php)

### Canadá

[www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)  
[ottawa.ca/city\\_hall/mayor\\_council/auditor\\_general/index\\_en.html](http://ottawa.ca/city_hall/mayor_council/auditor_general/index_en.html)

### Chile

[www.contraloria.cl/cgrweb/Portal/appmanager/portalCgr/portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=internet](http://www.contraloria.cl/cgrweb/Portal/appmanager/portalCgr/portal?_nfpb=true&_pageLabel=internet)

Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República N° 10336 en [www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/18995.pdf](http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/18995.pdf)

### Colombia

[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)  
 Constitución Política de Colombia en [www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/conscol10.htm](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/conscol10.htm)

### Ecuador

[www.quito.gov.ec/](http://www.quito.gov.ec/)  
 Constitución Política de la República del Ecuador en [www.contraloria.gov.ec/ambito\\_control.htm](http://www.contraloria.gov.ec/ambito_control.htm)  
 Atribuciones de la CGR previstas en su Ley Orgánica N° 2002-73, en [www.inda.gov.ec/file/contraloria.pdf](http://www.inda.gov.ec/file/contraloria.pdf)

### España

[www.tcu.es](http://www.tcu.es) - [www.camaradecuentasmadrid.org/](http://www.camaradecuentasmadrid.org/)

### Estados Unidos

[www.gao.gov](http://www.gao.gov)  
[dc.gov/agencies/detail.asp?id=62](http://dc.gov/agencies/detail.asp?id=62)

### Francia

[www.ccomptes.fr/](http://www.ccomptes.fr/)

### Holanda

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

### Inglaterra

[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)  
[www.audit-commission.gov.uk/aboutus/whatwedo/](http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/whatwedo/)

### Italia

[www.corteconti.it/](http://www.corteconti.it/)

### México

Ley de Fiscalización Superior de la Federación en [www.asf.gob.mx/trans/obliga/ley.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/obliga/ley.pdf)  
[info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/145/](http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/145/)  
[www.cmhaldf.gob.mx/](http://www.cmhaldf.gob.mx/)

### Nueva Zelanda

[www.oag.govt.nz](http://www.oag.govt.nz)

### Perú

[www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)  
 Ley 27785 contraloría general de Perú en [www.contraloria.gob.pe/transferecienciaGestion/Ley\\_27785.pdf](http://www.contraloria.gob.pe/transferecienciaGestion/Ley_27785.pdf)

### Portugal

[www.tcontas.pt/index.shtm](http://www.tcontas.pt/index.shtm)

### Venezuela

[www.cgr.gov.ve](http://www.cgr.gov.ve)  
[www.alcaldiamayor.gob.ve/portal1/dcontraloria.php](http://www.alcaldiamayor.gob.ve/portal1/dcontraloria.php)

### \* Emilia Lerner

Lic. en Economía (UBA), Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA). Ex-Coordinadora General Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación (UDI) de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex-Auditora General de la Nación.

El autor expone las bases conceptuales e históricas de una discusión sobre la tarea largamente pendiente de resolver con equidad las condiciones de vida urbana de la población que está excluida por la insuficiencia de los recursos económicos que la misma sociedad le asigna.



Pedro Pirez\*

## Servicios urbanos y equidad

### 1. La ciudad como objeto público y su producción

La ciudad es una realidad compleja y heterogénea compuesta por dos dimensiones fundamentales. Una aglomeración social, agrupamiento de individuos, familias, clases y grupos, actividades de diferente naturaleza y organizaciones varias, concentradas en un territorio limitado. Es una sociedad y, particularmente, una sociedad local recortada dentro de la sociedad nacional, con cierta capacidad de reproducción (social, económica, cultural, política). Al mismo tiempo, una ciudad es un conjunto amplio de bienes materiales (suelo, calles, viviendas, talleres, redes de infraestructura, plazas, etc.) que soportan la vida de esa sociedad aglomerada. Esos soportes materiales se integran por el suelo urbano y las construcciones que sobre él se hacen. Incluyen también a los servicios que permiten el funcionamiento de la aglomeración y que hacen posible que el suelo y las construcciones cumplan su "papel urbano" en el desarrollo de las actividades (individuales o colectivas) de la sociedad.

Lo anterior se concreta en un cierto nivel de calidad urbana que indica la capacidad de una ciudad de sostener la vida social aglomerada, permitiendo el desarrollo de la sociedad urbana en sentido amplio.

Los soportes materiales urbanos son producidos como resultado de acciones privadas y públicas, muchas veces en relaciones de tensión. La diferencia de esas acciones reside en su orientación más que en los actores que las llevan a cabo. La orientación pública implica dirigir las acciones y sus resultados en razón del logro de "intereses generales"; la privada, por el logro de "intereses particulares".

Es posible distinguir tres tipos de orientaciones privadas: las que buscan el logro de ganancias económicas particulares (orientaciones mercantiles); las que orientan hacia el logro de posiciones de acumulación de poder (orientaciones políticas); las que buscan la satisfacción directa de necesidades de reproducción social individuales o colectivas (acciones de necesidad

o comunitarias). Los "bienes urbanos" pueden producirse dentro de esas tres orientaciones.

El acceso a la oferta urbana comienza con la distribución del suelo urbano y la vivienda que implica la posibilidad de formar parte de la ciudad y, de manera particular, por su localización en alguna área territorial determinada, la posibilidad de alcanzar a un conjunto mucho más amplio de bienes y servicios.

### 2. La ciudad y la distribución social

La distribución de la riqueza se da, predominantemente, por medio de la distribución social de los ingresos. Sin embargo, depende también de la configuración material de la ciudad y su funcionamiento. La ciudad, es un factor de distribución por los efectos de la configuración y funcionamiento urbanos. Estos son una suerte de "segundo orden" de distribución.

La ciudad puede ser entendida, en consecuencia, como un "orden" físico-social que distribuye (desigualmente según las relaciones "globales") el aprovechamiento de la aglomeración de satisfactores a los grupos sociales, las familias y los individuos, por medio de dos tipos de parámetros.

Los primeros parámetros distribuyen territorialmente los bienes urbanos. Esos bienes resultan más accesibles para ciertas personas que para otras como resultado de una localización (que opera sobre definiciones socio-económicas de la población) y que se basa en un territorio resignificado por las "construcciones" que lo convierten en soporte del funcionamiento urbano. La ciudad distribuye "lugares" en el territorio de la aglomeración. Lugares con diferentes condiciones naturales, urbanas y sociales.

Esa distribución depende, en primer lugar, del funcionamiento del mercado inmobiliario urbano. Es el resultado de la combinación de acciones de mercado (mercado del suelo y la vivienda) con las normas de los instrumentos de planificación (usos del suelo, zonificaciones, etc.) y la aplicación de políticas urbanas particulares (concentración o descentralización, etc.). Los segundos parámetros, complementarios de los primeros,





distribuyen socialmente los “bienes urbanos” entre la población, entre ésta y las actividades o entre éstas entre sí. Esto es consecuencia del establecimiento de condiciones para la producción y consumo de los bienes urbanos y de su vinculación con la situación (económica, social y cultural) de la población. La localización en el territorio de personas y de cosas, y los procedimientos para acceder a los “bienes urbanos”, conducen, por último, a resultados de integración o de exclusión de individuos o grupos.

Para esa distribución operan tres “procedimientos” que corresponden con las orientaciones de las acciones de producción de la ciudad mencionadas: procedimientos de mercado que se caracterizan por la oposición entre satisfacción de necesidades y producción de ganancias económicas; procedimientos gubernamentales que obvian o modifican a los primeros, con la introducción de criterios públicos; y procedimientos sociales (o comunitarios), desarrollados por la población para satisfacer de manera directa alguna necesidad que no logran satisfacer dentro de los anteriores.

### 3. La ciudad y los servicios urbanos

Los servicios urbanos son uno de los componentes fundamentales de la realidad urbana que satisfacen un conjunto muy amplio de necesidades como condición del funcionamiento de las actividades y de las relaciones sociales (producción económica, reproducción de la fuerza de trabajo, reproducción de relaciones sociales, etc.). De ellos depende, particularmente, la capacidad de las ciudades de producir riqueza y distribuirla entre sus habitantes. Por su medio se distribuyen las condiciones para desarrollar las actividades urbanas, para aprovechar la oferta urbana total, además de bienes (electricidad, agua, gas, etc.) que satisfacen necesidades particulares, muchas de ellas básicas.

Los servicios de redes como agua y cloacas, energía eléctrica, gas y teléfonos permiten a los usuarios participar de los componentes fundamentales de la vida urbana. Constituyen una condición para la vida urbana misma, para vivir en una aglomeración y aprovechar sus beneficios. Su falta implica una carencia grave para quienes están asentados en la ciudad.

Los servicios son una consecuencia y, a la vez, una condición de la aglomeración de población y actividades en el territorio. La vida en la ciudad genera necesidades que deben ser enfrentadas en forma colectiva, o bien que su enfrentamiento colectivo resulta conveniente (eficacia y eficiencia).

### 4. Los servicios urbanos y la distribución en la ciudad: inclusión o exclusión

Los servicios (particularmente aquellos que dependen de sus soportes materiales, como los de redes) se localizan en forma discreta dentro de la ciudad, en unos lugares y no en otros, abarcando algunas zonas y no otras (cobertura territorial). Esa distribución es un resultado de la combinación de la localización

de los servicios y de la de quienes necesitan de ellos. Esto es, que el “lugar” del potencial usuario esté atendido por el servicio: que llegue la red de distribución y que el servicio se preste efectivamente (redes de electricidad o de agua que distribuyan los fluidos en cantidad y calidad; red vial y servicio de autobuses; vías férreas y trenes, etc.). La localización de los servicios depende de decisiones que forman parte de los procesos de gestión, en el marco que establecen las normas urbanas. Esas decisiones están asociadas, en consecuencia, con la orientación que predomine en dicha gestión: pública, mercantil o comunitaria.

Sobre esa primera distribución se da una distribución social de los servicios que define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos, con cierta independencia de su localización en el territorio urbano (cobertura social). Esta distribución depende del ordenamiento que regula las condiciones para ingresar y mantenerse en cada servicio, y de las decisiones que, con esa base, se toman en los procesos de gestión, como por ejemplo, sobre tarifas. Sin embargo, su significación real dependerá de las condiciones socio-económicas de la sociedad de que se trate y, en particular, de la situación de los grupos de menores recursos.

La población puede quedar excluida en forma absoluta o relativa de los servicios de infraestructura, esa exclusión, por lo demás, puede resultar de causas territoriales, institucionales o económicas. El Cuadro 1 sintetiza esas situaciones.

La condición de exclusión ocurre cuando cierta población queda fuera de un determinado servicio que necesita. Esto es, cuando una necesidad no puede ser satisfecha (cualitativa y cuantitativamente) sin el servicio, o cuando fuera del servicio sea necesario utilizar recursos desproporcionados (absoluta o relativamente) para ello.

La exclusión es absoluta cuando cierta población no está conectada a la red de distribución del servicio (en el caso del agua o la electricidad, por ejemplo) o bien la prestación no llega hasta su lugar de asentamiento, residencia o de actividad económica (en el caso de la recolección de residuos sólidos, por ejemplo). La exclusión es relativa cuando la población está vinculada con la red o infraestructura pero no recibe el servicio en las condiciones cuantitativas, cualitativas y de continuidad con que lo hace el promedio de la población de la ciudad.

La exclusión tiene base territorial cuando la población reside en áreas no cubiertas por la red o la infraestructura en la que se basa el servicio o por los medios de transporte cotidiano que pueden llevarla hacia esas áreas. La exclusión se debe a razones institucionales cuando la población no logra cubrir ciertas definiciones formales para acceder a los servicios, como puede ser la regularidad en la titularidad del suelo o de la vivienda que ocupa. La base económica de la exclusión se refiere a las condiciones de la población que no le permiten afrontar los gastos que pueden ser necesarios para incorporarse y mantenerse en el servicio.

La exclusión absoluta puede darse en los tres casos: de base territorial (1), institucional (2) o económica (3), aunque esta última es la que ha sido más identificada en los estudios de servicios urbanos en América Latina. La exclusión relativa tam-



Exclusión de los servicios urbanos			
	Territorial	Institucional	Económica
Absoluta	1	2	3
Relativa	4	5	6

CUADRO 1 - Fuente: Elaboración del autor.

bién puede tener una base territorial (4). Ello sucede cuando la población reside en áreas en las que el servicio “llega” en menor calidad o de manera no continua (irregularidad en la prestación). Esa exclusión puede tener también una base económica (6) cuando la falta de recursos motiva una conexión precaria con los correlativos cortes que excluyen no de la red sino de su servicio.

Un servicio es también excluyente cuando no prevé la incorporación (en alguno de los sentidos mencionados) de la población que se irá sumando con el tiempo, garantizando las ampliaciones necesarias.

La exclusión, absoluta o relativa, es un componente de la distribución desigual de los bienes económicos, en este caso de los bienes urbanos. Como tal, es el resultado de la manera en que se orienta la producción y funcionamiento de la ciudad en general y, en forma particular, de los servicios urbanos. Esas decisiones se definen en los procesos que integran la gestión de los servicios.

## 5. Las modalidades de gestión de los servicios urbanos y sus posibles efectos en la exclusión.

Los servicios urbanos pueden percibirse como conjunto de relaciones sociales entre actores con roles distintos y articulados. Esas relaciones se basan en las normas que regulan cada uno de los servicios, al definir a los actores, su lugar y papel, y sus vínculos. De ellas depende la condición de los servicios como sistemas de distribución de bienes, como formas y procedimientos de apropiación y asignación de recursos sociales.

En esta perspectiva, los servicios se caracterizan históricamente por decisiones que toman los actores que integran sus relaciones. Esas relaciones, y las decisiones que en ellas se basan, dan lugar a la configuración de diferentes “modelos de gestión” de los servicios. Esos modelos son unidades de significación en

la organización de la gestión de los servicios y, por ende, en sus efectos territoriales y sociales en la ciudad. Los efectos de inclusión o exclusión están directamente asociados a ellos.

Para poder definir los modelos de gestión de los servicios es preciso identificar las relaciones que establecen los actores fundamentales, el consecuente sistema de toma de decisiones que esas relaciones configuran y las normas que las regulan. Es posible identificarlos con base en las relaciones que se dan entre tres actores principales: actores estatales, empresas privadas capitalistas y consumidores o usuarios de los servicios.

Esa clasificación trata de identificar la vinculación de cada modelo con las posibilidades de garantizar una orientación de los servicios que incluya al conjunto de la población, teniendo en cuenta a los pobladores de bajos recursos. De allí su posible nexo con los efectos de inclusión o exclusión. La clasificación privilegia dos dimensiones: el nivel gubernamental implicado y la relación entre sector estatal y sector privado. El Cuadro 2 muestra posibles situaciones que, sin duda, son “tipos ideales”. Se acentúan algunos rasgos que tienden a determinar los resultados de la gestión de los servicios y su capacidad de integración o exclusión en la ciudad.

Modelos de gestión de servicios urbanos			
	Gestión estatal	Gestión privada	Gestión mixta c/control estatal
Nivel gubernamental central	1	2	3
Nivel gubernamental descentralizado	4	5	6

CUADRO 2 - Fuente: Elaboración del autor.

Es estatal aquella gestión (1 y 4) en la que organizaciones gubernamentales o de propiedad gubernamental tienen bajo su responsabilidad y a su cargo directo la totalidad de la prestación de un servicio, incluyendo su producción. En este caso el servicio se desarrolla totalmente por medio de lo que hemos llamado “procedimientos gubernamentales”. Gestión privada (2 y 5) cuando empresas privadas capitalistas se hacen cargo de la prestación, siendo responsables de la producción, pero también de fases correspondientes a su provisión. En este segundo modelo el servicio depende en su totalidad de “procedimientos de mercado”. En la gestión mixta con control estatal (3 y 6) el aparato gubernamental mantiene el control de la provisión e incluye a empresas privadas, particularmente en la producción. Esta última combina la participación de organismos gubernamentales y empresas capitalistas, de procedimientos gubernamentales y de mercado.

Los tres modelos pueden darse tanto en forma centralizada como descentralizada. En los primeros se encuentra comprometido el nivel central, nacional, de los aparatos estatales. Pueden ser organismos y/o empresas nacionales a cargo de la totalidad del servicio (1), responsables de la interlocución con las empresas privadas a cargo del servicio (2) o que incorporan a las empresas privadas en los servicios que controlan (3). Por su parte, en los modelos descentralizados los organismos estatales o empresas públicas que corresponden a los niveles provincial o municipal se hacen cargo en forma plena del servicio (4), son interlocutores

de las empresas responsables (5) o controlan el servicio que incorpora a empresas capitalistas (6).

Esos modelos se hacen más complejos por la intervención de "procedimientos sociales", con la presencia de grupos sociales u organizaciones populares. En estos casos, se orientan por la búsqueda de la satisfacción directa de una necesidad (agua, electricidad, etc.).

La vinculación, o el efecto de los modelos de gestión con resultados de inclusión o exclusión de los servicios debe ser analizada en dos dimensiones. Una institucional y otra histórica.

En el modelo estatal los servicios urbanos tienden a ser definidos como "servicios públicos". Ello significa que su acceso debe ser estatalmente garantizado. Esa garantía implica una cierta universalización en su acceso y una relativa equidad en su distribución. Los servicios, en consecuencia, tienden a ser entendidos como parte de un "derecho de ciudadanía", que define a los ciudadanos como "usuarios", titulares de un derecho público.

Dos son los actores fundamentales: oferentes y usuarios. Los primeros son unidades estatales, mientras que los segundos son los ciudadanos en tanto residentes de una ciudad dada y las unidades económicas que desarrollan actividades, ambos como consumidores actuales o potenciales. Estos actores se vinculan en una relación de derecho público, en mecanismos estatales de "redistribución" de los recursos.

Por detrás, existe una valoración social que, concretada políticamente en normas, indica que ciertos bienes (como el agua o la electricidad, por ejemplo) deben ser accesibles al conjunto de la población de manera independiente de sus condiciones económicas particulares.

Esa definición del servicio supone un compromiso entre clases sociales o, de otra manera, una base de solidaridad social que permita el acceso a los servicios de aquellos que están en condiciones económicas "inferiores al promedio".

En términos históricos, los modelos estatales de gestión en la Argentina no lograron mantener la inclusión de la población de menores recursos.

Para la aplicación de los valores implícitos en la noción de servicio público se tendió a atender por medio de los aparatos centrales o nacionales la prestación de servicios que pretendían llegar a todos los que necesitaban de ellos. Esto supuso la gratuidad de los servicios o la aplicación de subsidios, explícitos o implícitos, para permitir su amplio acceso.

En los hechos, para una gran proporción de la población de bajos recursos, no fue posible el ejercicio de los derechos de ciudadanía sobre los servicios. Esa frustración implicó la exclusión en tanto que no se garantizaban condiciones de ejercicio amplio del derecho ciudadano. Este quedó subordinado a las condiciones económicas de la población.

Sin embargo, la población que queda fuera de los servicios mantiene el derecho a ser incluida. La exclusión es una cuestión de hecho que, teóricamente al menos, debe ser atendida con el mejoramiento de las condiciones de la gestión de los servicios. Ante la imposibilidad de resolver las limitaciones in-

dicadas, la gestión estatal tendió a desarrollar gran variedad de comportamientos permisivos por medio de los cuales, de manera informal y muchas veces perversa, se permitió el uso clandestino de los servicios.

Los modelos de gestión privada consideran como "servicios públicos" a los servicios urbanos a cargo de empresas privadas capitalistas, aunque en este caso, la significación de esa calificación es diferente a la que se define en la gestión estatal.

Esos servicios son actividades económicas que han sido reguladas para generar condiciones análogas a las de la competencia. Esa regulación supone para la empresa privada la obligación de prestar el servicio, en cantidades y calidades adecuadas, a todos aquellos que se encuentran dentro de los requisitos establecidos.

No se reconoce un posible derecho del ciudadano que deba ser garantizado públicamente. El principal requisito para acceder y mantenerse dentro de cada servicio es al pago de las tarifas. El servicio es así concebido como una relación de mercado mediada, por lo tanto, por un precio. Los bienes protegidos como servicios públicos deben ser comprados en el mercado y todos los miembros de la sociedad deben pagar por ellos el precio que resulte.

La relación entre empresas y usuarios es de naturaleza privada: como productores - clientes. Todo esto sin perjuicio que la regulación y el control asociado impliquen una presencia estatal para garantizar y defender los derechos del usuario-cliente, establecidos en la regulación.

El acceso al servicio depende de la capacidad económica de los usuarios. El servicio ya no es parte de un procedimiento de distribución de recursos a cargo del Estado.

La propuestas de la privatización se han basado en la suposición de que ese modelo garantiza una mayor eficiencia en la producción de los servicios, que ello contribuye a disminuir los costos y por ende a bajar los precios (tarifas) y que en consecuencia sería posible incrementar la cobertura.

Históricamente, la gestión privada no siempre ha mejorado las condiciones de los pobres urbanos frente a los servicios sino que, en muchos casos ha hecho más difícil su acceso y mantenimiento.

Los modelos de gestión mixta, de control estatal con participación privada, parecen permitir la articulación de dos funciones







AGCBA



AGCBA

diferentes en la prestación de los servicios: la de distribución propia del reconocimiento de los derechos de ciudadanía y la de la eficiencia, propia de las condiciones privadas de su producción.

## 6. A modo de conclusión

Podemos afirmar que los servicios urbanos son una cuestión de naturaleza predominantemente política, como un asunto de controversias de intereses, y por lo tanto de resolución en relaciones de poder, que se define con base en distintas concepciones político-ideológicas. Los componentes técnicos (ingenieriles o económicos) si bien fundamentales, suelen estar resignificados por esas dimensiones políticas. Una sociedad no puede decidir sobre los servicios sin tener en cuenta que, necesariamente, está decidiendo políticamente.

Parece también aceptable que en América Latina las situaciones de exclusión económica de los servicios no han logrado ser atendidas exitosamente dentro los modelos de gestión que se han aplicado, más allá de que existan casos particulares donde se haya avanzado.

Las experiencias llevadas a cabo para superar la exclusión de la población de menores recursos están asociadas a diferentes formas de involucramiento de esa población en los procesos de producción de la infraestructura y del servicio. Sucediendo ello tanto en los modelos estatales como en los privados. La población necesitada contribuye, fundamentalmente, aportando trabajo (o sobre-trabajo), en procesos de autoconstrucción o similares, con la colaboración de organizaciones no gubernamentales, universitarias, de gobiernos locales y de las empresas de servicios, públicas o privadas.

Si bien de esa forma parece posible evitar las mayores exclusiones (por ejemplo de las redes de agua potable), encontramos limitaciones importantes. No se logran modificar las condiciones de la desigual distribución, ya que se mantienen la falta de inequidad en el acceso a la ciudad. Pero, sobre todo, esos casos difícilmente superan la condición de “ejemplos” particulares, sin permitir sustentar una atención generalizada o masiva de la población en condiciones de necesidad y del conjunto de los servicios que se requieren.

Podemos aceptar, también, que los determinantes fundamentales de esa situación están vinculados con procesos de nivel macro, con efectos en los mercados de trabajo y en la pobreza. Por eso mismo, el enfrentamiento de esa falta de equidad debería ser un esfuerzo social amplio y continuado para dirigir recursos sociales a la producción de los servicios destinados a la reproducción de la población urbana, independientemente de sus condiciones económicas individuales.

Parece importante conocer qué es lo que la sociedad considera que debe garantizarse al conjunto de la población, y qué esfuerzo está dispuesta a hacer. A partir de ello debería contestarse a la pregunta sobre ¿cómo se consiguen los recursos necesarios para ello?

Nos encontramos así en un nivel macro social, que no depende de cada ciudad en particular. A la vez, porque es necesario movilizar recursos más allá de las posibilidades de cada una de las ciudades. Difícilmente será posible atender los problemas de exclusión de servicios urbanos esenciales, si no es como resultado de un esfuerzo de la sociedad nacional en su conjunto. Esto implica una discusión, aun ausente, no solamente sobre cómo se destinan los recursos públicos sino, de manera muy particular, sobre cómo se integran esos recursos.

Un segundo momento hace referencia a la necesidad de elegir el modelo de gestión que permitirá llevar a la realidad los valores elegidos socialmente. Para ello podríamos recordar que los modelos estatales muestran la existencia de procedimientos que pueden flexibilizar la situación de la población de bajos recursos, que el control público permite la aplicación de criterios diferenciales y subsidios; a la vez que en los modelos privados tiende a predominar la eficiencia, asociada a criterios mercantiles de ganancia. La experiencia de los últimos años permite pensar en una suerte de división de tareas en la cual el control final (sobre la orientación de los servicios y de cada una de sus fases) esté en manos públicas (es decir políticamente responsables), que los recursos provengan del esfuerzo social conjunto, como parte de una orientación de redistribución, y que las actividades privadas se sumen en las fases de producción de los servicios, aportando sus tecnologías de operación, de manera de hacer menos costosa la tarea de llevar los servicios a todos. ●

### \*Pedro Pirez

Abogado con Posgrado en Sociología y Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Investigador del CONICET en la UNSAM y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Los organismos de control son una herramienta fundamental para lograr la rendición de cuentas de los gobernantes. De todas maneras, es sin duda la difusión de una nueva cultura del control y la concientización con respecto a su importancia lo que brindará tierra fértil para que estas experiencias puedan desarrollarse con el alcance que el desafío supone.



## La cultura del control público: desafíos y oportunidades

Matías Barroetaveña\*

Escribir sobre control de gestión en Argentina supone reconocer una serie de particularidades que nos son propias.

Argentina es un país que históricamente se ha caracterizado por una relación caótica con las normas. Esto es así tanto en el desempeño de sus instituciones, como en la conducta de los ciudadanos y en las relaciones existentes entre ambos.

Nuestro pasado reciente se origina en un proceso político económico que desde 1976 intentó -huelga decir, sobre la más terrible represión- imponer las bases de un modelo excluyente donde el desmantelamiento del Estado -no sólo económico sino conceptual y cultural- ocupó un espacio central. A partir de entonces, la corrupción es también parte de la ideología liberal, aunque de una versión pragmática de la misma.<sup>1</sup>

Por supuesto, la corrupción política y administrativa no ha sido "un rayo en un cielo sereno". El desmantelamiento del Estado y la devaluación de la eficacia del proceso político se han visto potenciadas en sus efectos por ese relajamiento generalizado de las obligaciones y los mandatos que trae aparejada la corrupción.

El correlato en la vida pública que tiene la viveza criolla que caracteriza nuestra vida privada tuvo su momento de espectacularidad durante los '90 donde -también huelga decir- imperó el descontrol. La falta de funcionamiento del control republicano entre poderes; la inoperancia o intrascendencia de los órganos de control externo, internos y otros especiales como las Defensorías vinculadas de forma directa con los ciudadanos era cosa de todos los días.<sup>2</sup>

Necesitamos pensar una nueva Argentina y preguntarnos qué lugar ocupan los mecanismos y organismos de control en su diseño. Un nuevo país en el cual el Estado debería cumplir un rol más importante que el que se le ha asignado hasta el pre-

sente. En ese sentido, es importante dejar definitivamente atrás el equívoco que yace tras el dogma neoliberal de que cuanto menos Estado más libertades; porque hasta ahora el mensaje social y la moraleja cívica no han podido ser más dañinos y desalentadores.

### El desafío de los organismos de control

Los mecanismos de control en los sistemas democráticos de gobierno cumplen el rol de monitoreo y vigilancia en tres dimensiones. Una compuesta por distintos poderes del estado (horizontal), otra compuesta por electores y poder político (vertical) y una última, que particularmente me interesa introducir, de control transversal<sup>3</sup>. Pero, ¿Cuál es el principal desafío de los organismos de control?

En principio, lograr impacto real en la administración ya que en la medida en que el control tiene impacto se transforma en un incentivo para la dinámica de la organización. Esto vale tanto para los trabajadores de los organismos de control como para la ciudadanía.

En el mismo sentido, el presupuesto de los organismos de control sólo se justifica si hace ahorrar al ejecutivo una cifra de por lo menos un peso superior a la que gasta, cristalizada en la mejora de la eficiencia. Para esto se debe auditar, no sólo el cumplimiento del aspecto formal de los actos de gobierno sino también de lo sustancial, es decir, la gestión.<sup>4</sup>

En definitiva, el Estado de derecho y la democracia sólo lograrán consolidarse en la medida en que brinden respuesta a las demandas de los ciudadanos y utilicen los recursos que extraen de la sociedad de la forma más clara, transparente y eficaz posible. En esta tarea los organismos de control cumplen un rol central e indelegable.

<sup>1</sup> Para Huntington (1968) la corrupción podría favorecer el desarrollo de las democracias al constituirse en un camino que encontraban los individuos para evitar las trabas burocráticas. La corrupción era entendida -y en gran medida lo sigue siendo hoy aun cuando nadie se anime a dotarla de la dignidad conceptual implícita en los escritos de Huntington- como un aceite que lubrica el funcionamiento de unas instituciones presentadas como excesivamente rígidas y burocráticas para afrontar los desafíos del desarrollo. Samuel Huntington: *El orden en sociedades en cambio*, 1990, Paidós.

<sup>2</sup> Todas estas instituciones y recursos fueron inicialmente pensadas para garantizar la transparencia en el manejo de la administración del Estado.

<sup>3</sup> Proceso que va desde los órganos de control hacia otros poderes mediante la activación de la opinión pública. Es en ésta última donde se pueden crear múltiples carriles: por ejemplo, el acceso a la información a través del uso de nuevas tecnologías como Internet, la firma digital y distintas herramientas de gobierno electrónico; la divulgación de Informes ejecutivos que señalen claramente problemas, perjuicios y recomendaciones de fácil comprensión ciudadana; los planes de control participativos donde los ciudadanos expresen sus intereses.

<sup>4</sup> Para una definición ver Government Accountability Office (GAO): *Government Auditing Standards*, 2005. URL: <http://www.gao.org>

## El control en Argentina en la próxima década <sup>5</sup>

Aquí presentaré sintéticamente los ejes que una política de control de gestión debería tomar en cuenta si pretende dar vuelta la página definitivamente para comenzar a sentar las bases de un país serio.

En términos estratégicos, el desafío apunta a lograr no sólo un cambio institucional sino cultural que le dé soporte, basamento de internalización en las conductas cotidianas de los funcionarios y agentes públicos, así como continuidad temporal. Al mismo tiempo, este proceso debería construirse contemplando tres horizontes básicos. Primero, la puesta en marcha de mecanismos para evitar, detectar y castigar la corrupción con su equivalente de mayor transparencia en la gestión. Segundo, la obtención y divulgación de información precisa, comprensible y en tiempo real para una ciudadanía participante (con instancias que lo permitan e incentiven). Por último, generar impacto para una gestión más eficaz que ahorre recursos y logre objetivos.

Cabe destacar que los organismos de control trabajan, mayoritariamente, sobre la información que la administración pone a su disposición. Entonces para que el control de gestión sea algo más que el análisis contable o de legalidad es indispensable que en la administración se desarrollen y perfeccionen sistemas de gestión de calidad en la administración pública y de información de gestión para evaluación de resultados; proceso de modernización e innovación tecnológica que apele masivamente a las nuevas tecnologías y

mecanismos de responsabilización de los funcionarios públicos basados en resultados. Asimismo, en referencia a la justicia, es imprescindible abordar este problema para que el sistema de control funcione plenamente y para que el derecho cumpla su rol persuasivo y correctivo en aquellos casos en que se defrauda la fe pública.

En lo estrictamente referente a la tarea de control, debemos ponderar un conjunto de ejes conceptuales y ejecutivos que pueden esquematizarse en: Institucional, De Control y De Participación.

### Ejes Institucionales:

- Definición de un Mapa de Riesgo de la administración a partir de la sistematización de la información disponible para detectar situaciones comunes, reincidencias, déficit normativos u de otro tipo.
- Definición de planes de trabajo de carácter plurianual que incorporen la perspectiva de los usuarios (Congreso y Ciudadanía).
- Coordinación permanente entre Entes de control.
- Profundización de las relaciones entre los organismos de control y los poderes del Estado.
- Oportunidad del control.<sup>6</sup>
- Gestión de calidad con mejora continua de los sistema de arquitectura orgánico-funcional.
- Desarrollo de un sistema de carrera para el ingreso y promoción de los recursos humanos orientada a adecuar los perfiles a los requerimientos de la planificación operativa y a consolidar una organización abierta al aprendizaje.



AGCBA

<sup>5</sup> Muchas de las ideas aquí expresadas surgieron de las discusiones mantenidas para la formulación del Primer Plan Estratégico de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) elaborado con la colaboración de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Ministros de la Nación y de conversaciones con la Lic. Emilia Lerner, quién se desempeñó como Coordinadora de la Unidad de Investigación, Asistencia técnica, Divulgación y Vinculación (UDI) de la AGCBA y de la lectura de sus trabajos.

<sup>6</sup> Por estar íntimamente relacionada con su eficacia, debería realizarse con la mayor cercanía temporal posible, aún en los órganos de control ex post. Esta cuestión afecta principalmente a la auditoría de la Cuenta de Inversión (destino que se le ha dado a los recursos públicos previstos en el presupuesto anual). En esta materia también han existido algunas iniciativas parlamentarias para evitar la demora en su tratamiento, pero aún no ha prosperado ninguna norma.



## Ejes referidos a las tareas de control:

- Jerarquización del papel de las auditorías y controles de gestión.<sup>7</sup>
- Desarrollo de metodologías para la medición cuantitativa del impacto de los controles en términos de ahorros eficiencia, eficacia y mejoramiento de calidad de servicio a partir de lo señalado por el organismo de control.
- Avance en el desarrollo de metodologías para la medición de costos directos de los controles, de beneficios y ratios de gestión.
- Mejora de la calidad de las auditorías por profesionalismo e independencia de las organizaciones que auditan.
- Establecimiento de protocolos de actuación y estandarización de procedimientos para planificar; supervisar el personal; obtener evidencia suficiente, competente y relevante; obtener y guardar documentación; y realizar informes.<sup>8</sup>
- Garantía de mecanismos de profesionalismo e independencia política de los funcionarios que ocupen puestos de relevancia en los organismos de control.
- Asegurar que los organismos controlados encaren medidas correctivas.
- Establecimiento de claras penalidades para los funcionarios que no colaboren con los organismos de control.<sup>9</sup>

## Ejes de desarrollo participativo:

- Desarrollo de mecanismos que puedan captar -por medio de relevamientos o encuestas- las inquietudes y expectativas incumplidas de la ciudadanía en relación con las prestaciones de servicios públicos.<sup>10</sup>
- Difusión permanente de información sobre los resultados de los trabajos de auditoría a través de los medios de difusión, internet y material de noticias distribuidos en centros de afluencia ciudadana (como los CGP en la Ciudad).
- Impulso al desarrollo de una cultura de control a través de diversos mecanismos, como la publicaciones, campañas de difusión y formación pública<sup>11</sup> orientadas a temáticas de control.

## Conclusiones

Los organismos de control son una herramienta fundamental para lograr la rendición de cuentas de los gobernantes. De todas maneras, es sin duda la difusión de una nueva cultura del control y la concientización con respecto a su importancia lo que brindará tierra fértil para que estas experiencias puedan desarrollarse con la integralidad que el desafío supone. Al mismo tiempo, es necesario que esa nueva conciencia pueda cristalizar en un conjunto de



AGCBA

instituciones y rutinas capaces de superar en el tiempo a quienes circunstancialmente ocupamos posiciones de responsabilidad. Por cierto, en un mundo habitado por seres humanos y no por ángeles, ese desafío deberá enfrentarse una y otra vez con los intereses de aquellos que siempre esperan beneficiarse por el statu quo o por la opacidad de las relaciones sociales y los asuntos públicos. Lo señalado nos indica el camino que debemos recorrer en el futuro para remontar la pendiente de la decadencia cívica más allá de la asignación de las responsabilidades que correspondan en cada caso. En primer lugar, es preciso reestructurar la cultura política que anima el funcionamiento del Estado. Sólo una ciudadanía bien informada, consciente de sus derechos y al corriente de los principales asuntos, otorgará a nuestro trabajo un potencial correctivo sobre la conducta de los gobernantes. Por último, únicamente la autoridad que otorga el compromiso obtenido en la lucha contra la corrupción -pequeña o grande- hace posible la toma de partido a favor de aquellos que, no pudiendo “comprar” su influencia política, desean volver a creer en la eficacia política de una herramienta poderosa: el voto y la participación. ●

### \*Matías Barroetaveña

Lic. en Ciencia Política (UBA)

Master of Arts in Development Management and Public Policy  
(Univ. Nac. de San Martín / Georgetown University)

Ex-Presidente de AGCBA. Ex-Vicepresidente Red Federal de Control Público

<sup>7</sup> Ello permite verificar el impacto de los controles -en términos del porcentaje de recomendaciones que son implementadas por los organismos auditados- y su utilidad.

<sup>8</sup> Como forma de garantizar la objetividad y enfoque consistente en su trabajo, la GAO ha establecido protocolos de interacción con las entidades auditadas y el Congreso.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Ley 70 de la Ciudad de Buenos Aires establece: “Funcionarios que obstaculicen la tarea o demoren injustificadamente información, incurren en mal desempeño de sus funciones, susceptibles de juicio político o sumario administrativo, o responsabilidad penal” (art. 147). Pero, a nivel nacional la potestad de exigir la entrega de documentación es débil en el diseño actual de la Ley. Lo mismo en el mecanismo para actuar en la justicia. Si bien en la Ciudad de Buenos Aires la Constitución brinda legitimación procesal a la AGCBA, en la práctica de la AGN se han utilizado algunos mecanismos que prevé la legislación vigente, como el traslado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas o la Procuración General. La Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional, no prevé mecanismos específicos de actuación en la justicia, ante la aparición de responsabilidades manifiestas de funcionarios públicos.

<sup>10</sup> Esto constituye un insumo valioso para la definición del alcance de las auditorías. Durante el año 2005 la AGCBA firmó un convenio con la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad para implementar el Plan Anual Participativo, experiencia inédita que consiste en utilizar la estructura del presupuesto participativo para la discusión con los ciudadanos de prioridades a ser controladas en el ejercicio vigente.

<sup>11</sup> Desde la AGCBA hemos llevado adelante la experiencia de la Cátedra de Auditoría. De por sí es una novedad que se propone difundir en los diversos niveles del sistema educativo (secundario, universitario y posgrado) una cultura del control desde la reflexión y difusión de la tarea de los organismos de control.

## La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

### COOPERACIÓN E INTERCAMBIO DE CAPACITACIÓN



El Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión y el Departamento de Recursos Humanos de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han emprendido en conjunto una tarea de cooperación e intercambio de capacitación con otros organismos de la misma jurisdicción.

Esta tarea se desarrollará a partir del dictado de seminarios que tienen como objetivos fortalecer las capacidades de gestión de los organismos públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y fortificar el sistema de formación y capacitación promoviendo la reciprocidad entre las organizaciones a través del intercambio de actividades académicas. El Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión coordinará interinstitucionalmente el intercambio de conocimientos, poniendo en marcha acuerdos y convenios entre organismos.

### LA AGCBA EN LA RED FEDERAL DE CONTROL

La Red Federal de Control busca dar respuesta a la sociedad con un sistema de controles que garantice que la ejecución de la política social se desarrolle de un modo transparente. En este marco, la AGCBA realizó el primer Informe Final de Auditoría "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Nación.

La Red Federal, a través de la integración de las instituciones estatales de control y la descentralización de las operaciones de control, garantizará su llegada a nivel nacional con relevamiento directo en el campo de ejecución de la política social.

### LA AGCBA FIRMÓ UN CONVENIO CON A.A.D.A.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires firmó un convenio con la Asociación Argentina de Derecho Administrativo (AADA), con el fin de realizar acciones tendientes a la complementación, cooperación y asistencia técnica entre ambas entidades. El Plan apunta a la capacitación de funcionarios y agentes, con el objeto de garantizar un mejor producto en la función primaria de control del Poder Ejecutivo porteño. El convenio se instrumentará a través de proyectos de trabajo y de un cronograma para el control de gestión, previéndose el aporte de recursos humanos por ambas partes. Propenderá a la formación teórica y práctica de los agentes. Como primera medida, se prevé la realización de un curso sobre Contratos Administrativos en la Ciudad de Buenos Aires.

### PRIMER CURSO DE CONTROL Y AUDITORÍA AMBIENTAL EN LA AGCBA

Se realizó el primer Curso de Control y Auditoría Ambiental diseñado por la Red de capacitación en control y auditoría del sector público, constituida por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, a través del área de Relaciones Institucionales, la Asociación del Personal de los Organismos de Control, la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. El curso tuvo una duración de 2 meses y se basó en las necesidades detectadas a partir de las acciones de dichos organismos en actividades de control y auditoría de gestión ambiental.



### LÍNEA DIRECTA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

La AGCBA dispone de una línea directa de **atención al legislador y al ciudadano**

Teléfono: 4321-3712 (Lunes a viernes de 9.00 a 18.00 hs.)

E-mail: [info@agcba.gov.ar](mailto:info@agcba.gov.ar)

Acceda a través de nuestro sitio web [www.agcba.gov.ar](http://www.agcba.gov.ar) a más de 700 informes de auditoría y suscríbase a nuestro boletín electrónico para conocer los últimos informes finales, noticias relevantes y notas de opinión vinculadas al control.

## DIVULGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA



La Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación (UDI), coordina la publicación de este segundo número de la revista de la AGCBA. Asimismo, durante el primer semestre del año en curso presentó la versión final de las Normas para la elaboración de Informes de Auditoría, confeccionó la versión preliminar del Manual de Buenas Prácticas de Gestión y ha iniciado el proceso de revisión de las Normas Básicas de Auditoría Externa. Con el objeto de difundir específicamente los productos de la AGCBA, la UDI coordinó la publicación del informe final de auditoría N° 8-05-01, Proyecto Especial “Política Habitacional para Sectores de Bajos Recursos”.

## CÁTEDRA DE AUDITORÍA

En el marco de la “Cátedra de Auditoría”, actividad destinada a difundir las misiones y funciones de la AGCBA y a contribuir en el proceso de retroalimentación de la gestión gubernamental, se realizaron cursos - talleres en la Dirección General de Rentas y en la Dirección Administrativa Docente, dependiente de la Dirección General de Coordinación Financiera y Contable del Ministerio de Educación. La planificación anual de los cursos, talleres y seminarios componentes de la cátedra, incluye actividades dirigidas a supervisores y alumnos de nivel medio, alumnos de nivel universitario, funcionarios y miembros de las ONG's. En todos los casos, la UDI ha diseñado programas y herramientas pedagógicas y didácticas ajustadas a los intereses de los distintos auditorios. Cabe destacar que el seminario “El Control Externo en la Ciudad de Buenos Aires”, dictado en la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es inédito en el ámbito universitario de grado tanto por sus contenidos como por su extensión.

Para contactarse con la **Cátedra de Auditoría** comunicarse al **4321-3700 int 502/4** de lunes a viernes de 9.00 a 18.00 hs. o vía e-mail a **udi@agcba.gov.ar**

## JORNADA SOBRE GESTIÓN Y CONTROL INTERJURISDICCIONAL

La UDI organizó una jornada denominada “Gestión y Control de Políticas Públicas. Nación, Área Metropolitana y Ciudad: Complementación y Conflicto” y contó con la colaboración del Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión. El evento tuvo lugar el día 24 de abril en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y asistieron las máximas autoridades de los organismos de control de la Nación, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires.



### PRIMER PANEL:

**“Las fronteras difusas entre la Nación, el Área Metropolitana y la Ciudad en materia de competencias de gestión y control, y las responsabilidades emergentes”:**

- Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Dra. Alicia Pierini
- Director del Instituto del Conurbano de la Univ. Nac.  
Gral. Sarmiento, Lic. Gustavo Badía
- Vicepresidente del Banco Nación, Cdor. Roberto Feletti

### SEGUNDO PANEL:

**“Complementación y redes de control entre organismos de nivel nacional, regional y subnacional en Argentina. Experiencia comparada y prospectiva”:**

- Presidente Auditoría General de la Nación, Dr. Leandro Despouy
- Síndico General de la Nación, Dr. Claudio Moroni
- Síndico General de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Ricardo Raúl Ragaglia
- Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Eduardo Grinberg
- Auditor General de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Vicente Brusca



## “El Control Externo en la Ciudad de Buenos Aires”

El seminario desarrollado durante el último cuatrimestre del año próximo pasado en la Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, estuvo destinado a alumnos avanzados y graduados de la carrera. Sus unidades programáticas abarcaron desde la definición y evaluación de políticas públicas hasta las particularidades del sistema de control público nacional, provincial, municipal y metropolitano. Uno de los aportes más valiosos de la actividad fue la difusión de la experiencia de la AGCBA respecto a las fortalezas y debilidades auditadas por el organismo, desde su creación, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Concluyó con la presentación de un trabajo final. A continuación, se publica una síntesis de uno de los trabajos destacados.

### **“Incumbencia de la Ciencia Política en el desarrollo de los órganos de control” (Síntesis).**

*“Un estado que transfiere responsabilidades de prestación directa de bienes y servicios, se aduce, debe adquirir o fortalecer nuevos roles de orientación política, planificación, regulación, monitoreo y control de gestión”.*

**Oscar Oszlak**

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada una actividad propia de la esfera de la administración pública o, más precisamente, del poder ejecutivo. El espejismo de una formal división política vs. administración ha creado una especie de ideología institucional que sesga por igual el juicio del funcionario, del especialista o del observador común; cabe aclarar que esta distinción es puramente analítica. Guy Peters sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos.

Esta interpretación les daría también a los políticos cierta latitud, al permitirles influir en decisiones importantes anunciadas por instituciones “no políticas”, que no deben responder por sus actos, o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.

Se puede sugerir que la dicotomía política vs. administración subsiste porque constituye un mecanismo para eludir responsabilidades. Según el saber popular, las políticas públicas son, en su formulación, la expresión decantada y genuina del “interés general” de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio, la implementación tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, al que se le atribuye un alto grado de ineficiencia y corrupción. En general, se tiende a destacar las bondades relacionadas con la formulación de políticas y la naturaleza anómala del ámbito de aplicación de las mismas.

De este modo, el fracaso de las políticas puede explicarse por

una actitud conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a implementar objetivos y programas formulados por técnicos o políticos bien inspirados pero que carecen de poder suficiente para viabilizar sus propuestas.

Se puede concluir que la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del proceso de implementación dejaron de cumplirse los objetivos previstos. Contrariamente, la formulación abstracta de una política es fácilmente atribuible a, por ejemplo, diputados o legisladores. Deslindar la formulación de la implementación permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el “cargos de la prueba” del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.

Los recientes cambios políticos y socioeconómicos que se produjeron en la Argentina, donde la cuestión social abarca un papel relevante y se requiere dar cuenta de la capacidad de gestión pública, hacen necesario realizar controles sobre los programas originados en las políticas públicas. Es decir, efectuar un análisis de beneficios y costos sociales del programa, de manera de poder verificar si estos fueron los originalmente previstos y si hubo factores externos que influyeron.

Es dentro de esta temática donde introducimos a la ciencia política en materia de control, como actor de gran relevancia a la hora de un análisis en el que se abordan las problemáticas del control y su relación con las políticas públicas.

En el ámbito privado, la selección e implementación de un proyecto como su posterior evaluación, no ofrecen demasiadas complicaciones. En cambio, para un planificador del ámbito público la situación es más compleja; al escoger tiene que verificar qué proyectos satisfacen mejor los intereses y necesidades de la ciudadanía.

El motivo principal por el cual es posible practicar el análisis de beneficios y costos sociales de modo expost a la implementación de determinada política es el mismo que se aplica en la selección de la misma, a saber, el de examinar esta selección a la luz de un sistema coherente de objetivos generales de política nacional o local. La preferencia dada a un proyecto sobre otro ha de considerarse dentro del marco de su impacto nacional



o local total, y éste ha de evaluarse de acuerdo con un sistema coherente y apropiado de objetivos. Cuando se elige un proyecto con preferencia a otro, la selección tiene consecuencias que influyen en el empleo, la producción, el consumo, el ahorro, el ingreso de divisas, la distribución del ingreso y otros aspectos que interesan a los objetivos nacionales y/o locales.

El análisis expost de beneficios y costos sociales tiene la finalidad de corroborar si esas consecuencias fueron las más convenientes a la luz de los objetivos estratégicos definidos en la planificación, o si hubo desvíos. No sólo debemos verificar grados de eficiencia, eficacia y economía sino también la efectividad del programa.

Gran parte de los programas no logran los resultados esperados, aún teniendo recursos y disponiendo de macro acuerdos políticos. Los fracasos pueden deberse a la existencia de una diversidad de actores, los cuales juegan diferentes roles dentro del proceso de toma de decisiones y del diseño de soluciones; las que nunca se toman de manera conjunta produciendo no solo la obstaculización en la ejecución de dichas soluciones, sino también el fracaso de las mismas.

El gerenciamiento de las políticas requiere, por parte del político o gerente público, tener presente el flujo de una serie de dimensiones que involucra la ejecución de las políticas. Se debe efectuar un seguimiento permanente de estas dimensiones, en tanto responsables de que las soluciones implementadas produzcan los resultados y efectos previstos. El concepto "dimensiones" abarca al sentido, al proceso, a la gobernabilidad y a la imagen. El sentido liga el problema con la solución y con las acciones dirigidas a eliminar, disminuir o mitigar el problema; el proceso y la gobernabilidad son aspectos de la política que deben actualizar continuamente las condiciones políticas o de apoyo de sectores que son necesarios para la ejecución de las acciones y para el logro de resultados. Por último, la imagen

funciona como reaseguro de que la idea, la solución, el programa o la política que se ha implementado corresponda a lo que efectivamente se trata de lograr.

Frente a posibles fracasos en la prosecución de los programas, hay que considerar por qué se producen los problemas a partir del análisis de sus causas y sus distintas vinculaciones. La identificación del problema principal es esencial para poder definir, no solo los efectos sino también los factores explicativos del mismo. De este modo, se logra captar y discernir la magnitud e intensidad del problema desde la perspectiva de la población - cuidando ante todo el interés público - y analizar cuáles son las causas, sus nexos y conciliar sus efectos desde un ámbito específicamente social.

Dentro de este marco, el aporte que la ciencia política proporciona es primordial ya que el control de gestión<sup>1</sup> no solo mide los resultados obtenidos mediante indicadores financieros, sino también se vale de aquellos indicadores no financieros, que son de gran relevancia para un análisis que privilegie la gestión pública y la eficientización de los mecanismos burocráticos y administrativos. Asimismo, tales indicadores adquieren importancia en el proceso de optimización de los recursos humanos, tecnológicos y económicos, a través de la estandarización de procedimientos de regulación que permitan identificar y mejorar los procesos críticos en la gestión de gobierno y la medida de actuación de las diversas áreas gubernamentales en los distintos segmentos de la demanda social. ●

*Maximiliano Campos Ríos  
Emiliano Centanni  
Ángeles Polzella  
Morena Quiróz*

<sup>1</sup> El control de gestión posibilita que se tomen a su debido tiempo las decisiones adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos.

Tanto la corrupción pública como la privada producen daños múltiples y bien conocidos: desde la distorsión de precios y condiciones del mercado, hasta la calidad de la obra pública. El autor describe sus principales características y plantea la necesidad de un enfoque realista basado en el respeto a la ley y a las pautas de convivencia comunitaria.



## Aporte de los pecados privados a los vicios públicos

Abel Fleitas Ortiz de Rozas \*

### 1. Presencia de la corrupción

En octubre de 2005 varias ONGs presentaron un estudio realizado a partir de un relevamiento de causas judiciales por hechos de corrupción, bajo el título "Detrás de cada funcionario corrupto hay un empresario que corrompe"<sup>1</sup>.

La frase puede tener algún punto de exageración, pero es oportuna para destacar el problema de la relación del sector privado con la corrupción pública.

A pesar de que los ilícitos en los ámbitos de gobierno son los más conocidos y de mayor repercusión, una encuesta de OPSM realizada en 2006 a requerimiento de la Oficina Anticorrupción, arrojó que un 75 % de los consultados entendía que la corrupción existe por igual en el sector público y en el privado, un 20 % que se da en mayor medida en el primero, y un 5 % que lo es en el segundo<sup>2</sup>.

Un supuesto principio sostenido por el neoliberalismo según el cual "la corrupción privada es marginal, la del Estado es estructural", ha sido calificado (o, más bien, descalificado) como un "verso económico", porque el hecho de la corrupción proviene de la decadencia de las clases dirigentes, sean públicas o privadas, y no se asocia a un modelo político o económico en particular<sup>3</sup>.

Los daños que produce la corrupción, tanto pública como privada, son múltiples y bien conocidos: distorsiona precios y condiciones del mercado, afecta

el desarrollo económico sustentable de los países, incrementa costos de operación del Estado y de las empresas privadas, interfiere en la racionalidad de las decisiones de inversión; desvía los recursos afectados a fines sociales, afecta la calidad de la obra pública y de los más diversos servicios sociales (comedores escolares, construcción de viviendas, prestaciones médicas, etc.).

A partir de la segunda mitad de la década del '90 la cuestión se convirtió en una de las prioridades de la agenda internacional, y dio lugar en el ámbito de la Organización de Estados Americanos a la aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en 1996 (ley 24.759); en la O.C.D.E., a la Convención contra el soborno en los negocios transnacionales, en 1997 (ley 25.319); y en la O.N.U., a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en 2003 (ley 26.097).

Como consecuencia de esos cambios, algunos países europeos, que habían sido tolerantes con el pago de sobornos por parte de sus empresas, para obtener negocios en el extranjero, hasta el punto de permitir la deducción impositiva de tales "gastos", iniciaron un giro más restrictivo. Entre otros, se puede mencionar la investigación de empresas del grupo Daimler, por el pago de sobornos en diversos países, que llevó incluso al suicidio de un director gerente de la compañía en Nigeria; y la investigación que actual-

mente se realiza en Francia respecto del poderoso grupo Thales, al que se atribuyen pagos ilícitos en su propio país y también en Taiwán, Corea, Grecia, Togo, Sudáfrica y Argentina, entre otros<sup>4</sup>.

De hecho, la corruptibilidad está latente en el accionar humano, en personas y en comunidades, y existe por tanto en todos los países.

La diferencia entre los considerados más transparentes, y los que menos, está en el grado y extensión de la corrupción, y en la efectividad de la reacción social, política y jurídica contra tal tipo de hechos. La eficacia de esa respuesta comprende diversos planos: la organización administrativa (régimen de contrataciones, y de control interno y externo), el sistema de detección, investigación y sanción judicial de los ilícitos, y el mayor o menor compromiso social en la prevención y castigo de la corrupción.

### 2. Sociedad y corrupción

En la perspectiva del actuar público o privado del sujeto, los factores que inciden en su obrar conforme a la ley o al margen de ella son, en diversas medidas, la ética personal, la valoración en el medio social de las conductas de respeto o infracción a la ley, la eficacia en la detección y control de los ilícitos, y la efectividad en la aplicación de las sanciones correspondientes.

La existencia de cualquier régimen nor-

<sup>1</sup>CIPCE, CIPPEC y otras, en diario La Nación, miércoles 12 de octubre de 2005, pág. 9.

<sup>2</sup>Opinión Pública, Servicios y Mercados. Encuesta realizada en julio de 2006, sobre la base de 600 entrevistas.

<sup>3</sup>Calcagno, Alfredo Eric y Alfredo F., "¿Cómo se puede arreglar?", en Revista Veintitrés, Buenos Aires, 8 de febrero de 2007, pág. 24 y 25.

<sup>4</sup>Conforme Le Monde (París), 26 de septiembre de 2005 y 30 de noviembre de 2005, Le Canard Enchaîné (París), 12 de octubre de 2005, Le Figaro (París), 1º/2 de abril de 2006, etc.



mativo implica suponer la posibilidad de su infracción, pero cuando el quebrantamiento limitado, reducido, o circunstancial de las normas, pasa a ser sistemático o habitual, puede ser calificado como "anomia".

En la Argentina aparecen prácticas prolongadas, extendidas y reiteradas, de incumplimientos normativos de todo tipo y nivel, que han llevado a muchos estudiosos a considerar la anomia como parte de su cultura social.

Carlos Nino marcó un rumbo en 1992 con su obra "Un país al margen de la ley" (estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino), donde analizó la tendencia recurrente de la sociedad argentina, y en especial de los factores de poder, a la anomia en general y a la ilegalidad en particular, entendida como la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales.

En otra reciente obra <sup>5</sup>, Antonio M. Hernández, Manuel Mora y Araujo y Daniel Zovatto también analizan, con una amplia base de encuestas, el negativo vínculo de los argentinos con la ley, y su predisposición a criticar corruptelas ajenas, pero siendo tolerantes con las propias.

De tal modo, en el ranking internacional de transparencia y corrupción, la calificación argentina no es favorable. En el conocido informe de Transparency Internacional (T.I.), en el año 2005 se le otorgaron 2,8 puntos sobre 10, y en el 2006, 2,9 sobre 10, ubicándose en el puesto 93 entre 163 países, y resultado similar arrojó la encuesta Gallup publicada en noviembre de 2006.

La mención de dicho tipo de informes no implica ignorar los defectos e insuficiencias de su método, centrado en la "percepción" de determinados actores, y no enraizado en datos directos de la realidad <sup>6</sup>.

De cualquier modo, es un dato cierto que el problema argentino se asienta no sólo en la corrupción de un sector de dirigentes del mundo político, económico, sindical, deportivo, etc., sino también en una cultura social subyacente de aceptación de algunas prácticas al margen de la ley.

En 2005 la Universidad de Belgrano reali-

zó una encuesta entre jóvenes estudiantes y profesionales: ¿cometería un hecho de corrupción si tuviera la seguridad de no ser descubierto? Un 52 % respondió que no, pero un 41 % dio respuesta afirmativa, y este porcentaje es significativo <sup>7</sup>.

Esto genera en algunos ámbitos lo que podríamos llamar una "cultura de la corrupción", es decir, un conjunto de reglas subyacentes, no escritas, acerca de cómo manejarse frente a ciertas relaciones o negocios, que provocan que quien actúa honestamente aparezca como un infractor, merezca el repudio de sus colegas, y se vea marginado.

En un estudio realizado por la Oficina Anticorrupción en 2000 sobre la base

**Los intereses privados que apuntan a utilizar al Estado en su propio beneficio pueden hacerlo promoviendo a sus personeros a funciones públicas o captando, por diversos medios, la disposición de funcionarios o dirigentes políticos.**

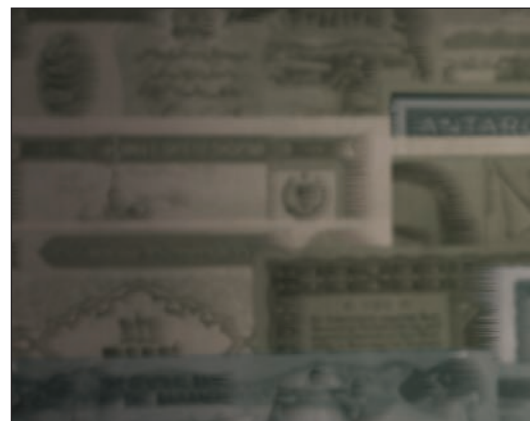
de funcionarios y personal del Estado, se desprendió que un tercio de los entrevistados consideraban que diversos abusos y desvíos de fondos con fines personales o políticos se habían convertido en "normales" por la práctica o la costumbre.

Un componente necesario para desarmar tales tramas de corrupción, es contar con la reacción interna, de quienes están dispuestos a denunciar, dar información, o prestarse como testigos de los ilícitos. Y también en esto la Argentina padece un subdesarrollo: con frecuencia, quienes toman conocimiento de intentos o hechos de corrupción (empresarios, profesionales, comerciantes, etc.), en el mejor de los casos los comentan con disgusto o se quejan en voz baja, pero nada hacen para ponerlos

efectivamente en descubierto. Peor aún: hemos conocido casos donde el motivo de la queja era, no el pedido de coima, sino el hecho de que el monto requerido le parecía excesivo al empresario, abogado o comerciante en cuestión.

Por contraste, en 2002 fueron destacadas por la revista "Time" como "personalidades del año" en Estados Unidos, Cynthia Cooper, de Worldcom, y Sherron Watkins, de Enron, por haber denunciado la falsificación de balances en sus respectivas empresas y contribuido a las investigaciones de ilícitos que conllevarían un gran perjuicio público.

Otro aporte valioso desde la sociedad es el que realizan, o pueden realizar,



los medios de comunicación, mediante el periodismo de investigación y la honestidad informativa. En Argentina, el aporte de periodistas como Fernanda Villosio y Joaquín Morales Solá fue fundamental para la apertura e impulso de la causa penal por el pago de sobornos a senadores que ya avanza hacia su etapa de juicio y sentencia.

Debemos reconocer, sin embargo, que la lógica interna del periodismo de investigación frecuentemente no alcanza para sustentar una imputación penal: en la O.A. hemos abierto carpetas de investigación a partir de publicaciones en los medios, sin poder llegar a obtener elementos de prueba aptos para fundar una denuncia judicial.

En una encuesta realizada en 2006 por

<sup>5</sup>Hernández, Mora y Araujo, y Zovatto, "Argentina: una sociedad anómica", U.N.A.M., A.A.D.C., México 2005, págs. 51, 81 y sgtes.

<sup>6</sup>Hay múltiples factores, ajenos a la realidad en estudio, que inciden en la "percepción" de los operadores consultados y pueden distorsionar los resultados. Por otra parte hay países, bien situados en el ranking de T.I. por la apreciación de su nivel de transparencia interna, que sin embargo sostienen regímenes financieros, societarios o inmobiliarios organizados que sirven para lucrar con la corrupción ajena.

<sup>7</sup>Diario La Nación, 15 agosto 2005, en el mismo sentido, informe de la consultora Aresco, en diario Página 12 del domingo 2 de julio de 2006.

la consultora O.P.M.S.<sup>8</sup>, frente a la pregunta acerca de los medios aptos para el combate contra la corrupción, las respuestas mayoritarias establecieron el siguiente orden de prioridades: educación, una justicia más efectiva, participación y control ciudadano, campañas en los medios de comunicación, y por último, leyes más severas.

### 3. Corrupción interna en el sector privado

El fraude interno aparece en las más diversas entidades del sector privado, desde empresas (en perjuicio de sus accionistas o titulares) hasta asociaciones

club. En un momento estuve a cargo de muchísimas compras para todo el equipamiento, y uno directamente blanqueó y me dijo 'vos estás moviendo mucha gaita y la verdad que no estás participando en nada' y me invitó a formar parte del club, cada uno mueve, sumamos de acá, y de acá se reparte. Por ejemplo, le pedían una cotización a un cliente, a un proveedor, éste les pasaba el doble de costo, ellos conseguían un descuento del 40 % y se quedaban con una diferencia increíble"<sup>9</sup>. Otra persona, vinculada al mundo publicitario, decía: "El medio publicitario es corrupto y todos miran para otro lado... Que el gerente de publicidad de la empresa cobra una comisión para darle la

des, las empresas suelen buscar diversos tipos de salidas consensuadas, y menos de la mitad de los casos llegan por denuncia a la Justicia.

Varios son los factores que contribuyen a que estas situaciones se produzcan, pero las principales están relacionadas con la falta de mecanismos de control interno, de políticas y capacitación en ética empresarial, así como la complicidad entre los empleados, la gerencia y los clientes. Transparency Internacional propone, en orden a prevenir dichas maniobras, que en el sector privado se establezcan "pacto de integridad" y "códigos de conducta", como guías para prevenir prácticas corruptas.



deportivas (en perjuicio de sus socios). Una encuesta realizada por la consultora KPMG sobre fraude y corrupción durante los años 2003/2004, indica que un tercio de las empresas argentinas manifestaron haber sufrido algún tipo de actividad fraudulenta durante el año, y datos similares aparecen en otros países. Sus formas son variadas: sobrepagos en las contrataciones, robo de activos, la llamada "contabilidad creativa" (caso Enron), sustracción de información, desvío de recursos en provecho particular (reciente caso en Siemens), etc. En una investigación sociológica sobre prácticas corruptas en la empresa privada uno de los entrevistados describía así su experiencia: "En la empresa, es un entramado de relaciones, como un

cuenta a una agencia y el director gerente del departamento de producción audiovisual cobra una comisión para asignarle el comercial a una productora, y esto es así y todos lo saben, está aceptado como parte de las reglas del juego"<sup>10</sup>. En ambos casos es remarcable el concepto de las "reglas" imperantes dentro del medio, relativa a la institucionalización de prácticas corruptas. Incluso cuando se trata de operatorias ilícitas de tipo individual, se ha calculado en el 40 % de los hechos se trata de personal con más de cinco años de antigüedad en la empresa, como fue el caso de la ejecutiva de Coca Cola que intentó sustraer información confidencial de la firma para ofrecérsela en venta a la competencia<sup>11</sup>. Sin embargo, al comprobarse tales frau-

Según una encuesta realizada en 2005 por la Universidad San Andrés y la consultora Gallup, la mayoría de las empresas en la Argentina tienen normas internas explícitas para prevenir e impedir los actos de corrupción, si bien queda abierto siempre el interrogante sobre la mayor o menor distancia entre la normativa y la realidad.

### 4. Los negocios entre empresas privadas y el sector público

El campo delictivo entre lo público y lo privado tiene un amplio y múltiple entramado, que puede ir desde el simple "regalo" hasta los casos más renombrados de magnitudes astronómicas.

<sup>8</sup>Opinión Pública Servicios y Mercados, julio de 2006, encuesta sobre la base de 600 entrevistas, de diversos niveles sociales y culturales.

<sup>9</sup>Sautu, Ruth y colaboradores, "Catálogo de prácticas corruptas", Ed. Lumiere, Buenos Aires, 2004, pág. 133.

<sup>10</sup>Sautu, Ruth, ob.cit., pág. 131.

<sup>11</sup>Informe de la consultora Ernst & Young, publicado en la revista Veintitrés del jueves 13 de julio de 2006.

Pero la línea que separa a ambas esferas es tan delgada como imprecisa, especialmente en un mundo globalizado y signado por la dinámica del mercado, el dinero y los negocios.

En un contexto internacional donde las grandes empresas mueven más recursos que las economías de muchos países, los factores de poder y los controles entre lo público y lo privado tienden a confundirse, ampliando las oportunidades delictivas.

Muchas veces las mismas personas se mueven de uno a otro sector, llegando a las incompatibilidades por conflictos de intereses entre su función pública y sus vínculos privados. Podemos recordar un caso conocido: en junio de 1976 la revista Cuestionario puso en

Un medio para ello que tiene larga historia en todos los países es el financiamiento de las actividades políticas y en especial de las campañas, para prevenir lo cual en nuestro país se dictó la ley 25.600 que impone diversas restricciones y la obligación de declarar los nombres de los donantes corporativos y los montos que aportaron.

La captación de funcionarios se da también en los niveles medios de la administración, donde por lo general se elaboran los proyectos de contratos y pliegos de licitaciones, campo propicio para producir una cadena bien aceiteada de contactos y complicidades.

Un nivel más complejo, estudiado por los especialistas en servicios públicos, en la llamada "captura" por las empresas

ecuación económica del contrato, entre otras muchas.

En todas ellas hay concurrencia de responsabilidades de funcionarios públicos y de representantes del sector privado.

## 5. Perspectivas

El camino del desarrollo humano comprende el crecimiento en el respeto a la ley y a las pautas de convivencia comunitaria, incluida la prevención y control de la corrupción.

Ese camino requiere una perspectiva realista, evitando tanto la visión ingenua como la cínica.

El debate sobre la cuestión es antiguo: lo encontramos en el Libro II de República, donde Platón presenta a Sócrates,



evidencia el hecho de que el equipo económico encabezado por el ministro de la dictadura militar José A. Martínez de Hoz representaba los intereses de un conjunto de empresas privadas con las que, al mismo tiempo, estaban "negociando" en nombre del Estado <sup>12</sup>. Esta nota le costó a la revista sufrir un atentado, verse obligada a cerrar, y el exilio de su director, Rodolfo Terragno.

Los intereses privados que apuntan a utilizar al Estado en su propio beneficio pueden hacerlo promoviendo a sus personeros a funciones públicas (como en el ejemplo precedente), o captando, por diversos medios, la disposición de funcionarios o dirigentes políticos.

prestadoras de servicios privatizados, de quienes integran los órganos de regulación y control.

Alguna de las modalidades conocidas a través de las investigaciones de la Oficina Anticorrupción son las contrataciones hechas para satisfacer necesidades ficticias, la confección de pliegos "a medida" con requerimientos que sólo pueden ser satisfechos por una empresa, la adjudicación bajo condiciones que posteriormente son modificadas a favor de la adjudicataria, los sobrepagos a través de la cartelización o colusión de empresas que se han puesto previamente de acuerdo, las concesiones de juegos de azar sin un fundamento que justifique la

quien sostiene la posibilidad del hombre justo, frente al sofista Glaucón, quien argumenta que todo es cuestión de oportunidades, y que si está asegurada la impunidad, el que no la aprovecha resulta un insensato.

También en nuestra sociedad encontramos presentes a los personajes del diálogo platónico.

La cultura de "ricos y famosos", del éxito fácil y la tolerancia de la transgresión, tan presente durante los '90, parece haber virado hacia una actitud social menos permisiva y más crítica.

Quedan, sin embargo, muchas asignaturas pendientes, y es una tarea que, a pesar de los avances, nunca cesa. ●

<sup>12</sup>"Cuestionario", vol.IV n° 38, págs. 1532 y 1533.

**\*Abel Fleitas Ortiz de Rozas**

Abogado y Escribano (U.B.A.)

Titular de la Oficina Anticorrupción.



# Condiciones de accesibilidad para discapacitados físicos

Proyecto N° 2.05.20

## Qué examinamos

La AGCBA auditó las posibilidades de acceso pleno que se presentan para las personas con discapacidades físicas en las Escuelas de la Ciudad.

• Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las características edilicias de los establecimientos educativos, el examen se realizó en 4 Distritos Escolares<sup>1</sup>, a fin de intentar una aproximación a un tema que adquiere una importancia creciente a partir de la sanción de la Ley N° 962, publicada el 13-01-03 en el Boletín Oficial N° 1.067.

## Por qué es importante

- Porque esta Ley, que modifica el Código de la Edificación en lo que respecta a la accesibilidad física para todos, incorpora conceptos y exigencias edilicias que no sólo abarcan a las personas con discapacidades permanentes (mentales o físicas), sino que consideran también a aquellas que, por diferentes factores<sup>2</sup>, encuentran dificultades para desarrollar actividades en edificios, ámbitos urbanos o utilizar medios de transporte o sistemas de comunicación.
- Es importante que, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cuenta con un parque escolar de 718 edificios<sup>3</sup> al que concurren 329.066 alumnos de di-

ferentes niveles educativos<sup>4</sup>, genere las estructuras y los entornos físicos adecuados para integrarlas, sin desestimar que esta acción puede derivar, además, en una fuente de intercambio y aprendizaje enriquecedor para los alumnos.

## Cuáles fueron los principales hallazgos

- La carencia de una planificación a largo plazo cuyo objetivo sea, eliminar en forma gradual, las barreras arquitectónicas existentes en los edificios en los que funcionan establecimientos escolares.
- Falta de actualización en los planos obrantes en la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento, responsable de canalizar las demandas en términos de readecuación de edificios.
- Inexistencia de coordinación entre el Organismo mencionado anteriormente y otros especializados en restauraciones, para el caso de edificios que requieren que, en toda intervención, se preserven sus características constructivas originales.

Asimismo, el informe presenta las debilidades encontradas en cada uno de los edificios relevados con una estructura sencilla que permite vincular datos referidos al funcionamiento de la Escuela (como cantidad y nivel de rotación de

los alumnos que concurren) con sus características arquitectónicas (a través de una breve descripción del edificio), concluyendo con una opinión técnica tendiente a analizar su adaptabilidad con respecto al tema bajo estudio.

## Qué recomendamos

- Incorporación en la planificación anual del Organismo responsable, de proyectos tendientes a adecuar los establecimientos escolares a las condiciones establecidas en la Ley N° 962.
- Adaptación de uno o dos edificios en cada Distrito Escolar a fin de contar con la posibilidad de derivar alumnos con discapacidad en cualquier área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Utilizar las diferentes fuentes de información existentes a fin de mantener actualizados los planos obrantes en la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento, evitando verificaciones previas a la confección de los proyectos.
- Generación de circuitos formales de coordinación entre el Organismo señalado y otros dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires especializados en restauración, con el fin de planificar, controlar la contratación y ejecución de las obras en los casos en que sea necesario.



AGCBA

*Jardín de Infantes Integral N° 2 D.E.6 (Independencia 3354): las circulaciones que llevan a los medios de salida exigidos, se encuentran obstaculizadas con mobiliario.*

*Esc. Técnica N° 17 D.E. 13 (Lacarra 535): las escaleras no tienen pasamanos ni cinta antideslizante en sus escalones.*

*Esc. N° 23 D.E. 6 (Boedo 1935): desniveles en sanitarios.*

<sup>1</sup> Distritos Escolares N° 1, 5, 6 y 13.

<sup>2</sup> Pueden ser de naturaleza cronológica (ancianos y menores de 9 años), antropométrica (obesidad, enanismo, gigantismo) o transitoria (embarazo, traslado de niños pequeños en brazos o cochecitos).

<sup>3</sup> Fuente: Nomenclador de Escuelas proporcionado por la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento (año 2005).

<sup>4</sup> Fuente: datos provisorios provenientes del Departamento de Estadística a partir del relevamiento anual (año 2005) según página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al 09-04-07.

**Equipo actuante:** Supervisora: Dra. Beatriz Vittori. **Auditores de campo:** Arq. Alejandra Torre, Arq. Jorge Saieva y Prof. Solange Laino.

# Hospital Municipal de Oncología Marie Curie

Proyecto N° 3.06.05 a) y b)

## Qué examinamos

En los Hospitales de la Ciudad de Buenos Aires, las patologías tumorales respecto de otras enfermedades, representan el 8 % del total de egresos (año 2000).<sup>1</sup>

En la Argentina los tumores malignos, fueron en el 2004 la causa de 54.956 defunciones, es decir, el 20.18% del total de muertes de causa definida.<sup>2</sup>

La reducción del impacto en la incidencia (número de casos ocurridos) de esta patología en la mortalidad, dependen principalmente de:<sup>3</sup>

1- La reducción del consumo de tabaco, que sigue siendo el principal factor evitable de riesgo de cáncer.

2- El régimen alimentario y los modos de vida saludables.

3- Los programas de detección precoz que posibilitan la prevención y el éxito de la curación, particularmente en el caso de los cánceres de mama y del cuello uterino.

4- Las tecnologías de tratamiento y seguimiento.

Una estrategia de salud eficaz a largo plazo sería contar con políticas públicas que reduzcan los factores de riesgo del cáncer. Conductas positivas pueden fomentarse a través del primer nivel de atención (centros de salud, médicos de cabecera, centros barriales) mediante campañas de educación sanitaria.

No obstante, diagnosticado el cáncer, el objetivo básico del tratamiento es la curación, la prolongación de la vida y el mejoramiento de la calidad de vida del paciente.

## Qué auditamos

Sobre la base de un relevamiento previo, se evaluó el cumplimiento de los objetivos institucionales previstos y de otros indicadores de gestión, en áreas críticas del Hospital Marie Curie.<sup>4</sup>

El Presupuesto de Salud está desagregado



AGCBA

en programas (correspondientes a especialidades médicas y servicios asistenciales), ejecutados por Unidades Ejecutoras; en nuestro caso el Hospital Maria Curie. Para el período 2005 este nosocomio devengó \$20.749.100,57.

## Cuáles fueron los principales hallazgos

- El sistema de turnos (entrega y confirmación) utilizado para la prestación del servicio asistencial, no es ágil. No existen turnos asignados. Una vez que el paciente recibe un turno, corre el riesgo de ser atendido en cualquier horario.

- El Hospital utiliza la figura de Guardia Fuera de Dotación, que no se encuentra regulada por normativa vigente, para el pago de horas extras a profesionales de la salud. Durante el año 2005, el hospital devengó por tal concepto el 73% (1.035.655) de lo devengado por sueldo bruto nor-

mal, en los mismos profesionales.

- La productividad de las consultas, de los servicios verificados, resulta baja, en relación a la cantidad de horas médicas que se brindan para la atención. El aumento de las horas producto del uso de la figura Guardia Fuera de Dotación, no es proporcional a la producción de cada servicio ya que mientras dichas horas aumentan, la producción permanece constante o se incrementa lentamente.

- La distribución del recurso humano de Enfermería se concentra en el turno noche de los días hábiles, horario en que el paciente requiere menor atención, descuidándose la misma en horario matutino y vespertino donde se requiere una actividad más dinámica. Asimismo, para fines de semana y feriados, el recurso humano asignado resulta escaso.

- El tiempo de espera para intervenciones quirúrgicas, no es razonable en

<sup>1</sup> Dirección Nacional de Estadística y Censos (GCBA), sobre la base de la clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la Salud (CIE-10).

<sup>2</sup> Estadísticas vitales. información Básica - Secretaría de Políticas, Regulación y

Relaciones Sanitarias. Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. 2004. ISSN 1668-9054. Serie 5 - Número 48

<sup>3</sup> Informe mundial sobre el cáncer, 3 de Abril de 2003 | GINEBRA OMS.

comparación con estándares (30 días) o valores de referencia de otros nosocomios (20 días), marcando un desvío significativo (37% del valor estándar y 49% del valor de referencia).

- La producción quirúrgica de los servicios verificados es baja en relación a la cantidad de profesionales intervinientes y los días de quirófano disponible. Asimismo, el cálculo de prácticas quirúrgicas mensuales por profesional no alcanza las tres cirugías por mes.

- El total de aplicaciones diarias (tratamiento con rayos) estipuladas por Convenio con la firma CETROS S.A., representa sólo el 23% de las aplicaciones que pueden realizarse con el equipo Acelerador Lineal.

- La ausencia de intervención de los Comités de Docencia e Investigación y de Bioética del Hospital en la sistematización de aspectos financieros de los Protocolos de Investigaciones Clínicas, acrecentada por la falta de control del GCBA a través del Consejo Asesor de Investigaciones dependiente del Ministro de Salud de la C.A.B.A.

- No se garantiza el cumplimiento de lo normado por el Decreto 1886/01, que reglamenta a la Ley 154/99 sobre Residuos Patogénicos, dado que no se realiza un adecuado control del traslado interno esos residuos.

- La ausencia de normas escritas para la higiene hospitalaria, el inadecuado sistema de control de calidad de las tareas de limpieza y mantenimiento, la falta de capacitación del personal que realiza las tareas, la inadecuada dilución de elementos desinfectantes y la inapropiada utilización de agentes de limpieza y desinfección, son características que atentan contra la salubridad del paciente y del personal del nosocomio. Esto denota anomalías en la inspección y certificación de las tareas realizadas por la empresa tercerizada, desde el órgano de control, dependiente del Ministerio de Salud de la C.A.B.A.

## Qué recomendamos

- Replantear el circuito utilizado para la entrega y confirmación de turnos, a fin de minimizar las demoras ocasionadas.
- Adaptar la cantidad de turnos otorgados en consultorios externos, en función a las horas médicas ofrecidas, con la finalidad de adecuar el tiempo utilizado en la consulta y maximizar la productividad de los servicios.

- Ajustar los tiempos de espera obtenidos, a estándares o valores de referencia, a fin de disminuir la pérdida de oportunidades para el logro del objetivo básico del tratamiento: la curación y la prolongación de vida.

- Extender el horario de utilización de los quirófanos.

- Rever el Convenio firmado entre la Ex Secretaría de Salud y Medio Ambiente de la Ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Centro de Estudios y Tratamientos Oncológicos S.A. (CETRO S.A.), a fin de reajustar la cantidad de aplicaciones diarias que la misma debe proveer en forma gratuita a los pacientes derivados del hospital público.

- Redistribuir el Recurso Humano de Enfermería en función a la cantidad de camas disponibles por áreas de internación y horarios de mayor actividad.

- Incorporar, para la aprobación de protocolos de investigaciones clínicas, a la Asociación Argentina de Investigación Clínica y dar participación a la Procuración General de la C.A.B.A., a través de un especialista en la materia, a fin de bregar por la transparencia en los acuerdos económicos derivados.

- Garantizar la Intervención activa del GCBA a través del Consejo Asesor de Investigaciones dependiente del Ministro de Salud, en la elaboración de un Convenio que sistematice la investigación clínica y el control del cumplimiento del mismo.

- Implementar mecanismos de acción tendientes a disminuir la realización de horas extras por la modalidad Guardia Fuera de Dotación y revisar la vigencia de la Ordenanza que regula la reducción horaria de los agentes de este hospital,

desde el Poder Legislativo.

- Garantizar el cumplimiento del Decreto 1.886/01 (supervisión y controles adecuados) a fin de minimizar los riesgos producidos como consecuencia del manejo de residuos patogénicos.

- Implementar mecanismos de control que acrediten la calidad de las tareas de limpieza y mantenimiento.

## Conclusión

El funcionamiento de un hospital de referencia exige un cambio en la cultura asistencial, que requiere un mayor compromiso de cada integrante de la organización, a fin de mejorar la calidad de atención, minimizar los riesgos provenientes de la práctica asistencial, mejorar los ingresos propios de la institución (sistema de facturación), satisfacer las demandas de los usuarios del sistema de salud (pacientes y agentes de salud) y monitorear los sectores críticos de la misma.

En tal sentido, la utilización racional del recurso humano y material (quirófanos), maximiza la productividad de los servicios en beneficio de los usuarios, garantizando el cumplimiento del rol de los agentes asistenciales.

Del mismo modo, promover la investigación clínica resulta esencial para el avance de la medicina asistencial. Sin embargo, la industria farmacéutica (patrocinante de las investigaciones) no retribuye al sistema público de salud en su conjunto, es decir, no existe contraprestación por parte de ésta hacia el Hospital o hacia el GCBA de la utilización que hace de sus recursos físicos y humanos.

Contar con un Cuadro de Mando Integral, permite al hospital identificar y seleccionar indicadores estratégicos que alerten sobre escenarios que podrían convertirse en críticos.

Además, permite al gestor, monitorear y evaluar los resultados de cada área del nosocomio de modo que pueda tomar decisiones durante la marcha de su gestión. ●

<sup>4</sup> Áreas Críticas del Hospital (por orden descendente, según cantidad de debilidades): el Dpto. de Recursos Humanos y Mantenimiento, el Dpto. Médico Quirúrgico, el Dpto. Económico Financiero, Consultorios Externos, Anestesiología, Tomografía, Ecografía, Alta Energía, Curioterapia y el Comité de Docencia e Investigación.

**Equipo actuante:** Supervisora: Lic. Mercedes Gámez. Auditor a/c del equipo: Cdora. Patricia Campana. **Auditores de campo:** Od. Pablo Militello Prieto. Dr. Ariel López, Sr. Carlos Malvicini, Sr. Matías Calvo, Sra. Andrea Pardo y Sra. Julia Vergottini. **Colaboración Técnica:** Dra. Nora Solano.



## Micro Espacios Supranacionales en conflicto El caso Fray Bentos - Gualeguaychú

Artemio Pedro Abba\*



AAPA

La propuesta del autor invita a abordar el urticante caso de la instalación de una fábrica de pasta de celulosa en la margen oriental del Río Uruguay, como un ejemplo más, si bien con especificidades muy marcadas, de los “microespacios urbanos transfronterizos” de ignota y dificultosa gestión integrada. Como marco se presentan en el trabajo otros ejemplos del continente americano que resultan de sumo interés como Tijuana-San Diego (de cuyas tensiones se pudo apreciar una pintura en una de las historias que componen la magistral película Babel) y Juárez-El Paso en la tirante frontera mejicana-estadounidense. Un poco más cerca, se analiza el caso de la Triple Frontera, donde se está gestando con rapidez una aglomeración trinacional (argentina, brasileña y paraguaya) de gran fuste, que ya reúne más de 600 mil habitantes con fuertes interrelaciones cotidianas.

Con este enfoque global el complejo conflicto -de creciente espacio en los medios de comunicación- que implica una pugna entre países hermanos, se pueden desentrañar los diferentes niveles y actores involucrados, entre los cuales deben mencionarse la acción de las ONGs locales, las empresas intervinientes y el rol originariamente pasivo de los organismos municipales, estatales y nacionales involucrados.

“La necesidad de crecimiento de la institucionalidad del MERCOSUR a fin de crear los andariveles en los que se puedan resolver este tipo de diferencias respecto del manejo de los recursos naturales compartidos, plantea un objetivo a mediano plazo claro e ineludible. Pero también debe incorporarse a esta agenda la creación de institucionalidad para los sistemas urbanos transfronterizos, cuyas problemáticas aun no han emergido en toda su magnitud, quizás porque otras urgencias las ocultan, pero en la medida que avancen los procesos de integración económica y territorial sin duda se empezarán a plantear”.

Este interesante trabajo plantea la necesidad de buscar caminos alternativos a la judicialización inconducente instalada actualmente y buscar el desarrollo de proyectos en común de las dos ciudades (vistas como un solo asentamiento humano implantado sobre recursos naturales comunes a ambas orillas) en materia de turismo, agricultura, logística, etc. De ese modo, se propende a la creación de intereses comunes con suficiente masa crítica que reubique el tratamiento de la instalación del complejo papelerero en la microregión.

En esta búsqueda se enfatiza la inserción del tema en el espacio de institucionalización del MERCOSUR a través de la creación de instrumentos legales y normativos para la preservación de recursos naturales compartidos. Abba afirma que una correcta y creativa resolución de este arduo conflicto sumará ladrillos para la sólida construcción de la unidad sudamericana.

Dice el autor: “El desarrollo de emprendimientos conjuntos, conformando una red de intereses locales, elevaría las energías asociativas por encima del proceso de enfrentamiento instalado. Por otra parte, las actividades por sí mismas impondrían condiciones ambientales concretas a ser respetadas por ellas y por cualquier otra actividad que la propuesta Autoridad de Cuenca Tripartita debería garantizar (se propone una instancia de control de la cuenca con intervención de los tres países ribereños).

Una nueva ecuación ambiental-territorial de tipo endógeno para los problemas fraybentino-gualeguaychenses marcaría el rumbo futuro de abordaje de los diferendos territoriales en las extensas fronteras del MERCOSUR”.

Artículo completo en: [www.cafedelasciudades.com.ar](http://www.cafedelasciudades.com.ar)

\* Artemio Pedro Abba

Arquitecto (Univ. Nacional del Litoral) y Planificador Urbano y Regional  
Investigador del Centro de Investigación Hábitat y Municipio CIHaM /  
FADU / UBA

# Revistas internacionales de control y administración pública

 	<b>ARGENTINA</b>  <b>Organismo:</b> Defensoría del Pueblo <b>Sitio web:</b> <a href="http://www.defensoria.org.ar">www.defensoria.org.ar</a> <b>Revista:</b> Revista digital de la Defensoría del Pueblo Año 2 - N° 18 - Abril 2007 <b>Link revista:</b> <a href="http://www.defensoria.org.ar">www.defensoria.org.ar</a>	<b>Artículo destacado:</b> Veneno en pasta. Según la primera investigación realizada en el país sobre la pasta base de cocaína su consumo se extendió a los niveles medios de la población.
 	<b>BOLIVIA</b>  <b>Organismo:</b> Contraloría General de la República de Bolivia <b>Sitio web:</b> <a href="http://www.cgr.gov.bo">www.cgr.gov.bo</a> <b>Revista:</b> Revista Control Gubernamental Año 1 Número 3 Noviembre 2006 <b>Link revista:</b> <a href="http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/CtrlGub_3.pdf">www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/CtrlGub_3.pdf</a>	<b>Artículo destacado:</b> Sobre la independencia de la Contraloría General de la República. <i>Dr. Oscar Durán Sanjinés - Subcontralor de Servicios Legales.</i> Plantea que la creación y funciones del organismo de contralor deberían estar contempladas en la Constitución de manera de poder desempeñarse en forma autónoma, independiente e imparcial.
 	<b>BRASIL</b>  <b>Organismo:</b> Tribunal de Cuentas de Unión <b>Sitio web:</b> <a href="http://www.tcu.gov.br">www.tcu.gov.br</a> <b>Revista:</b> Año 35 número n° 105 julio septiembre 2005 <b>Link revista:</b> <a href="http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/publicacoes_periodicas/revista_tcu/revista0105.pdf">http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/publicacoes_periodicas/revista_tcu/revista0105.pdf</a>	<b>Artículo destacado:</b> La conquista del tiempo presente: auditoría operacional y de legitimidad de las organizaciones de control. <i>Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.</i> Analiza cómo la auditoría operacional se ha convertido en una tendencia creciente de las actividades del control gubernamental a nivel internacional. (Nota en portugués).
 	<b>EL SALVADOR</b>  <b>Organismo:</b> Corte de Cuentas de la República del Salvador <b>Sitio web:</b> <a href="http://www.cortedecuentas.gob.sv">www.cortedecuentas.gob.sv</a> <b>Revista:</b> Publicorte año 4 n° 20 octubre-noviembre 2006 <b>Link revista:</b> <a href="http://www.cortedecuentas.gob.sv/publicaciones/PC20.pdf">http://www.cortedecuentas.gob.sv/publicaciones/PC20.pdf</a>	<b>Artículo destacado:</b> El caso del medicamento GLIVEC y cómo el trabajo minucioso de la Corte de Cuentas posibilitó su rescate. <i>Auditor Mauro Antonio Hernández.</i> El equipo permitió que el medicamento Glivec utilizado para tratar la leucemia, fuera rescatado de una bodega de Aduanas en San Bartolo, cuando se afirmaba haber sido destruida.
 	<b>ESPAÑA</b>  <b>Organismo:</b> Tribunales de Cuentas Autonómicos <b>Sitio web:</b> <a href="http://www.auditoriapublica.com">www.auditoriapublica.com</a> <b>Revista:</b> Auditoría Pública -Diciembre 2006 N° 40 <b>Link revista:</b> <a href="http://www.auditoriapublica.com">www.auditoriapublica.com</a>	<b>Artículo destacado:</b> El objetivo de la mejora de la eficiencia pública. Reflexiones a partir de la evidencia empírica. <i>Nuria Rueda López - Universidad San Pablo-CEU</i> La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas supone un respaldo institucional al objetivo de mejorar la eficiencia del Estado.



EUROPA		
	<p><b>Organismo:</b> Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa</p> <p><b>Sitio web:</b> <a href="http://www.eurosai.org">www.eurosai.org</a></p> <p><b>Revista:</b> Eurosai Nº 12 - 2006</p> <p><b>Link Revista:</b> <a href="http://www.eurosai.org/eng/magazine/Eu12in.pdf">www.eurosai.org/eng/magazine/Eu12in.pdf</a></p>	<p><b>Artículo destacado:</b></p> <p>Resumen de las discusiones y decisiones del 14º encuentro del Comité de capacitación de EUROSAI.</p> <p>El encuentro tuvo lugar en Luxemburgo el 29 y 30 de junio de 2006 en la sede European Court of Audit. (Nota en Inglés).</p>
GUATEMALA		
	<p><b>Organismo:</b> Contraloría General de Cuentas</p> <p><b>Sitio web:</b> <a href="http://www.contraloria.gob.gt">www.contraloria.gob.gt</a></p> <p><b>Boletín:</b> Contraloría al día Nº 30 - 21 de febrero de 2007</p> <p><b>Link boletín:</b> <a href="http://www.contraloria.gob.gt/aldia/docs/boletin30.pdf">www.contraloria.gob.gt/aldia/docs/boletin30.pdf</a></p>	<p><b>Artículo destacado:</b></p> <p>Contraloría inicia proceso de recepción para solicitudes de solvencia a quienes participarán en elecciones generales.</p> <p>La Contraloría General de Cuentas, ha iniciado la recepción de solicitudes para el trámite y entrega de las constancias de solvencia a todos aquellos funcionarios públicos interesados en participar en las elecciones generales de este año.</p>
GUATEMALA		
	<p><b>Organismo:</b> Contraloría General de Cuentas</p> <p><b>Sitio web:</b> <a href="http://www.contraloria.gob.gt">www.contraloria.gob.gt</a></p> <p><b>Revista:</b> El Auditor Año 1, Nº 17 - Agosto 2006</p> <p><b>Link Revista:</b> <a href="http://www.contraloria.gob.gt/elauditor/docs/auditor17.pdf">www.contraloria.gob.gt/elauditor/docs/auditor17.pdf</a></p>	<p><b>Artículo destacado:</b></p> <p>La CGC y SAG promueven la transparencia mediante seminarios.</p> <p><i>Aníbal Archila</i></p> <p>Se realizó el décimo quinto Seminario de Normas de Auditoría y Normas de Control Interno Gubernamental que tuvo como principal objetivo presentar oficialmente las normas unificadas de Auditoría Gubernamental y Control Interno Gubernamental.</p>
INTERNACIONAL		
	<p><b>Organismo:</b> Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI</p> <p><b>Sitio web:</b> <a href="http://www.intosai.org/">www.intosai.org/</a></p> <p><b>Revista:</b> Revista Internacional de Auditoría Gubernamental - Octubre 2006</p> <p><b>Link Revista:</b> <a href="http://www.intosaijournal.org/pdf/oct06journal.pdf">www.intosaijournal.org/pdf/oct06journal.pdf</a></p>	<p><b>Artículo destacado:</b></p> <p>Plan estratégico de INTOSAI.</p> <p>El plan estratégico adoptado por INTOSAI busca, entre otros objetivos, fomentar la independencia y multidisciplinariedad de las SAI's y el desarrollo y adopción de estándares profesionales efectivos. (Nota en Inglés).</p>
VENEZUELA		
	<p><b>Organismo:</b> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.</p> <p><b>Sitio web:</b> <a href="http://www.clad.org.ve">www.clad.org.ve</a></p> <p><b>Revista:</b> Reforma y democracia - Nº 37, Febrero 2007</p> <p><b>Link Revista:</b> <a href="http://www.clad.org.ve/reforma.html">www.clad.org.ve/reforma.html</a></p>	<p><b>Artículo destacado:</b></p> <p>Mejorando el desempeño del sector salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales.</p> <p><i>Jeffrey Rinne</i></p> <p>En una investigación se constató que los hospitales OSS son más eficientes y proporcionan servicios de salud iguales o mejores que los de administración directa.</p>



## Nicolás Corradini

Jorge Daniel Argüello\*



Algunas veces aún me parece verlo venir. Con su bronceado permanente, sus trajes y camisas impecables, su sonrisa de ganador...

Ponía especial cuidado en cómo se presentaba ante los demás. Elegía las palabras que iba a usar como quién elige una buena corbata.

Tenía especial cuidado en que sus dichos y sus hechos no hirieran a quienes estaban dirigidos, aún en situaciones complicadas y espinosos debates.

Argumentador inteligente e incansable, dueño de un envidiable y a la vez temible estilo formateado a lo largo de su experiencia profesional como abogado. Ávido de conocimientos y vivencias que le fueron aportando sus lecturas, sus largas charlas con amigos, sus debates con adversarios, sus viajes, sus experiencias personales...

Apasionado lector. Nada le era ajeno. Era capaz de dar a cualquiera que lo quisiera escuchar una amena clase de derecho, de fútbol, de vinos, de política, de historia, de autos, o de lo que fuere. Y lo hacía con rigor y generosidad, desplegando una gran cantidad de conocimientos adquiridos, pero escuchando al otro, enriqueciendo todo el tiempo su propio

discurso, sin apabullarlo ni disminuirlo.

Esta atención que prestaba a los demás transcendía a sus eventuales interlocutores. Siempre estaba especialmente atento a lo que les pasaba a quienes lo rodeaban y dispuesto a asistirlos con un consejo, con una gestión, o con ayuda material si era preciso.

No esperaba que se lo pidieran para hacerlo. En el medio de sus monólogos, a menudo dejaba escapar alguna graciosa ocurrencia, casi siempre acompañada de una efusiva carcajada que salía desde el fondo del "barrio", del cual nunca renegó. Era un tipo muy divertido. Tenía un humor en el cual se confundían los límites entre su "background" doctoral y la picardía de cualquier pibe de Liniers o Mataderos.

Lo conocí en 1991, cuando junto a Anibal Ibarra y otros ex funcionarios judiciales renunciaron a sus cargos para incorporarse a un incipiente grupo político que proponía entre otras cosas nada menos que recuperar la confianza de la gente en la dirigencia y en el carácter transformador de la actividad política.

Los que en ese entonces respondimos a la convocatoria de Germán Abdala y del Chacho Álvarez a "comer anchoas en el desierto del poder", teníamos dis-

tinto origen, distintas y variadas experiencias y prácticas. Había militantes de organizaciones sociales, de los Derechos Humanos, de la Cultura, ex funcionarios de la Justicia, militantes de partidos y agrupaciones de izquierda, y los que proveníamos de los partidos políticos tradicionales —mayoritariamente del Peronismo—, como era mi caso.

Esas diferencias de origen y prácticas probablemente hicieron que aunque nos conociéramos nunca intimáramos. Creímos y trabajamos muchos años en las mismas cosas, con los mismos propósitos políticos, pero nunca nos mezclamos. Siempre integramos fracciones internas divididas por aparentes abismos culturales, que en muchos casos, se sobredimensionaban para ocultar proyectos personales y disputas internas por el control del aparato partidario, las candidaturas, etc...

Abril de 1999 nos encontró a los dos frente al desafío de participar junto a otros cinco colegas en la organización y puesta en marcha de la flamante Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Los primeros meses impusieron la necesidad de proponer, considerar, debatir y decidir sobre un sinnúmero de ideas y propuestas que iban desde el perfil, di-



## Placa homenaje

El 21 de mayo, en homenaje al Dr. Nicolás Corradini, se descubrió la placa que le otorga su nombre al salón de reuniones del Colegio de Auditores, según lo decidido por las autoridades de la AGCBA en diciembre pasado al cumplirse el primer mes de su fallecimiento. El emotivo acto reunió a familiares, amigos, autoridades y personal de la AGCBA.

mención del organismo, y la normativa específica que regularía su funcionamiento, hasta el alquiler de la sede y el color de las paredes y características de los muebles que se iban a comprar.

El primer reglamento del Colegio de Auditores, las normas básicas de control, el primer estatuto del personal y su escalafón, el primer presupuesto, el primer plan de auditoría, los perfiles del personal, la estructura orgánica, la planta del personal, los candidatos propuestos por cada auditor etc., fueron sólo algunos de los temas que requerían largas horas de investigación, elaboración y, por supuesto, debate en el seno del Colegio de Auditores.

Resolver estas cuestiones llevó alrededor de cuatro meses de intenso trabajo, que se vieron reflejados en la aprobación legislativa de la normativa propuesta y la puesta en marcha del organismo.

Ese proceso tuvo para mí una satisfacción adicional. Comenzamos a conocernos con Nicolás. Resolvimos nuestras limitaciones individuales trabajando en equipo, al mismo tiempo que se iba afianzando la confianza personal, profesional y política. Partíamos de la base de que lo que cada uno de los dos hacía y/o proponía poseía un umbral aceptable

de calidad técnica y resultaba correcto y oportuno para esa etapa institucional —al menos desde la perspectiva del espacio político del que formábamos parte.

Esta singular relación que se forjó en el trabajo y en la dinámica institucional, se puso especialmente a prueba y se consolidó a partir de los serios tropiezos que tuvo la Auditoría en el inicio de su vida institucional. En esos momentos, caracterizados por conflictos en el seno del Colegio que repercutieron en la Legislatura y se extendieron a todo el ambiente político de la Ciudad, pasamos del respeto político y profesional a la amistad.

En largas jornadas de trabajo en oficinas prestadas, en bares y/o en sobremesas de restaurantes, ya no sólo hablábamos de normas, procedimientos, presupuestos u operaciones políticas, sino de nosotros mismos. De nuestros hijos, de nuestra historia, de nuestras creencias, de nuestras vivencias, aspiraciones, proyectos y también —¿por qué no?— de nuestros temores y frustraciones.

También nacieron en ese entonces los lindos gestos y actitudes que traen consigo la amistad, como una mutua y fácil indulgencia para ser aplicada en caso de evidentes errores o actitudes que en

otros casos nos molestarían. El dejar pasar situaciones conflictivas privilegiando siempre la solidez del vínculo personal, el respetar tiempos y silencios de cada uno, el defender casi incondicionalmente lo que el otro propuso o hizo.

Aunque supuestamente los años y la experiencia nos preparan para entender el ciclo de la vida, cuando la muerte nos arrebató a un querido compañero y amigo de manera temprana, inesperada y cruel, volvemos a sentir que no estábamos preparados para esa situación. Como si esto no estuviera implícito en nuestra condición de humanos. Como si se tratara de algo que no podría ocurrir nunca. Especialmente resulta más doloroso en el caso de aquéllos que han dado y, con seguridad, tenían mucho más para aportar a la sociedad y a sus instituciones a través de su actuación pública.

Una vez que estemos en condiciones de superar el dolor, la memoria de este inolvidable amigo y compañero continuará iluminando el camino de quienes tuvimos el privilegio de conocerlo y con seguridad será un ejemplo para todos aquéllos que cotidianamente trabajan para mejorar la calidad de la política y de las instituciones de nuestra Ciudad.

### \* Jorge Daniel Argüello

Contador Público Nacional, Licenciado en Administración de Empresas.

Ex-Auditor General de la AGCBA.

Actual Auditor Interno del Ministerio de Defensa de la República Argentina.





## **Autoridades de AGCBA**

### **Presidente**

Dr. Vicente Brusca

### **Auditores Generales**

Cdora. Alicia Boero  
Dr. Rubén Antonio Campos  
Lic. José Luis Giusti  
Lic. Josefa Prada  
Dr. Juan Carlos Toso

## **Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Av. Corrientes 640 Piso 5° C1043AAT  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina

(54 11) 4321-3700  
info@agcba.gov.ar  
www.agcba.gov.ar

Línea directa de atención  
al Legislador y a los ciudadanos  
**4321-3712**



AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES  
**AGCBA**

