

## **El Estado y la ciudadanía ante una gestión ética y transparente**

**Amalia Mattio de Mascías**

El tema de la ETICA y la TRANSPARENCIA en la gestión pública comprende las modalidades para regular la conducta de los representantes o los agentes del poder público confrontando la misma con los valores fundamentales que hacen a la sociedad.

La sociedad, a su vez, debe comprometerse con dichos valores, y comprender que no sólo se le puede exigir a quienes integran los poderes públicos una conducta adecuada a estos sino que son todos los miembros de la comunidad en su totalidad quienes deben comprometerse con dichos valores.

Es necesaria la plena convicción de cada ciudadano de adoptar la postura de total intolerancia para con las conductas corruptas, transformándose así la sociedad civil en el control social de las mismas, comprendiendo también los daños que la corrupción, y por lo tanto la falta de ética en la gestión pública acarrearán a la sociedad toda.

Por su parte el Estado debe demostrar la voluntad de realizar su actividad hacia la integridad, a través no solo de leyes sino de acciones concretas y precisas, respetando la independencia de los poderes, sin discriminación de ideas, viviendo la democracia con igualdad de oportunidades, justicia social, seguridad jurídica, con una economía estable, aceptando el disenso y comprometiéndose con la sociedad civil.

El tema de la ética ya sea en la gestión pública como en el sector privado está indefectiblemente unido al de la transparencia ya que éste sintetiza el verdadero remedio para implantar la probidad en las relaciones interpersonales y especialmente las relaciones entre el Estado y la ciudadanía así como también entre los funcionarios y quienes ofrecen o demandan servicios de éste.

La transparencia si bien no garantiza la probidad y con ello no basta para luchar contra la corrupción, marca el camino que se debe transitar para conseguir niveles aceptables de honestidad en sociedades que como las nuestras han caído indefectiblemente por debajo de lo socialmente aceptable.

Por ello el concepto de transparencia es central en la implementación de la probidad dentro de la sociedad.

Pero este concepto debe ser internalizado no solamente por quienes ejercen la función pública sino también por la ciudadanía, la necesidad de una comunidad con predominio de valores e integridad es la única en donde realmente se puede llegar a un desarrollo pleno en todos los niveles, lográndose así la tan ansiada democracia con justicia social y equidad en todos los estamentos que la integran.

Pero si analizamos a nuestras sociedades nos damos cuenta que vamos involucionando en lugar de mejorar.

Cada vez los índices de corrupción aumentan, nos encontramos entre los países más corruptos, lo que demuestra que el control fracasa y si nos ponemos a analizar el concepto del estado de derecho, siendo uno de sus principios insoslayables la división y equilibrio de los poderes, vemos que no existen actualmente en nuestra sociedad.

Es por ello que analizaremos el tema que nos ocupa desde la visión de la ética en la gestión pública y su relación con la ciudadanía.

## **1.-Ética Pública y gestión pública**

### **1.1-Ética gestión pública y administración**

La ética en la gestión pública no es solo un problema de moralidad o inmoralidad sino que es fundamental para el desarrollo de los países y como consecuencia para la estabilidad política por cuanto la falta de la misma amenaza con socavar y debilitar los sistemas democráticos y por ende el crecimiento económico.

Es de todos conocido que la corrupción ha llegado a dañar profundamente a la actividad pública y privada pero también se ha producido la distorsión de pensar

que es una derivación de la vida democrática, cuando es por todos conocido que también en los regímenes dictatoriales existe la corrupción en todos sus estamentos.

La diferencia reside en que en un estado democrático la información de los actos públicos posibilita que los ciudadanos tomen conocimiento de los mismos y se transformen en protagonistas facilitando así la existencia de contralorías ciudadanas y que la sociedad civil pueda verificar las gestiones y señalar las faltas cometidas.

Si comprendemos que puede haber un sistema democrático donde la probidad sea la regla y la corrupción la excepción, también puede darse el caso en que ocurra lo contrario, es decir que la corrupción sea la regla y la probidad sea la excepción individual.

Es por todos conocido que el “autoritarismo” no genera transparencia y por lo tanto probidad, sino que solamente genera silencio.

Solo es posible considerar un marco de probidad cuando la sociedad es transparente, y ello solamente puede darse en absoluta democracia.

Si comprendemos que la forma más efectiva de combatir la corrupción es el fortalecimiento de la democracia, ésta a su vez se hace mas fuerte a través de la transparencia en la gestión pública, y, para ello es necesario que los gobiernos comprendan que la participación ciudadana tome el control de la gestión pública y de las gestiones del Estado.

Si bien el mal manejo de la Administración pública trae aparejadas la pobreza y la marginalidad, postergando así el interés social, debemos entender que la transparencia en la gestión pública no resuelve por si sola el problema de la corrupción, de la eficiencia y los desequilibrios sociales y ambientales, sino que marca las pautas a seguir para poder llegar a solucionar tales problemas

Siempre que reflexionamos sobre la ética nos enfrentamos crudamente al tema de la corrupción, si nos dejamos llevar por las noticias que a diario aparecen en los medios de comunicación, el desanimo se hace eco en nosotros.

Para ello debemos tener en cuenta cual es el fin de la función del Estado, y por ende cual el de la Administración Pública y los agentes que la componen.

Si la Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad debe ser esencialmente la de promover el bien común atendiendo las necesidades de la ciudadanía en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

La Constitución Nacional Argentina en su artículo 16 dispone que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. En el caso del funcionario público no sólo tendría que ser considerada la idoneidad técnica sino que debe ser ético en el desempeño de su función y a quien no cumple con esta premisa en forma adecuada no

tendría que nombrárselo.

El Dr. Segundo Linares Quintana en este tema afirma:

“ El requisito de la idoneidad, por oposición al favoritismo, además de constituir una exigencia constitucional, se considera como calidad esencial de eficiencia administrativa en la ciencia de la administración. Desde el ángulo administrativo la idoneidad consiste no sólo en la idoneidad técnica – aptitud profesional, intelectual, técnica en suma para el desempeño del cargo -, sino también en la idoneidad moral. Cabe notar, al respecto, que la idoneidad es requerida por la ley suprema para toda clase de servicios u ocupación, ordinario o extraordinario, permanente o transitorio, en la administración pública, desde el más modesto hasta el presidente de la República”

A lo largo de la lectura de nuestra Constitución Nacional hay otros artículos que hacen mención al accionar ético, por ejemplo el art. 14 habla de la industria lícita..., el art. 38 expresa que los partidos políticos deberán dar publicidad al origen y destino de sus fondos... y varios más.

Es deber fundamental de cada funcionario no resignarse a la mediocridad en su tarea, sino buscar la eficacia y la eficiencia en el trabajo diario. Si bien este objetivo no se logra con imposiciones, sino también con el ejemplo y el entusiasmo como motor generador de los cambios.

Lo importante es que el funcionario comprenda que tiene que capacitarse continuamente para mejorar su servicio y por ende el servicio que presta a la comunidad.

Se deben promover procesos de evaluación y selección transparentes con participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema.

Dentro de la administración pública se hace necesario preservar el equilibrio entre los funcionarios estables y los transitorios, limitándose las designaciones políticas a los niveles más directamente conectados con los cargos de gobierno y durar solamente el tiempo que permanezca quien las hizo.

Si bien la corrupción no se origina en los bajos salarios ni la honestidad está asegurada por una paga adecuada, las bajas remuneraciones conspiran contra la idoneidad de los funcionarios y un manejo verdadero y honesto de los fondos públicos.

Generalmente las directivas limitativas de las remuneraciones suelen ir acompañadas de pagos que se hacen subrepticamente, como por ejemplo los tan conocidos “gastos reservados”, los viáticos, los gastos de representación etc. que contribuyen a compensar los bajos salarios y que en la práctica desvirtúan la verdadera finalidad de los mismos, produciéndose un sin fin de irregularidades, tal como sucede desde hace años en Argentina.

A fin de evitar la corrupción proveniente de dineros percibidos de fuentes privadas con origen oculto e incierto, existen previsiones internacionales que recomiendan tener en cuenta una remuneración equitativa a fin de lograr la probidad en el servicio público.

Si nos atenemos a los acontecimientos de los últimos tiempos en nuestro país, Argentina, hay conductas criticables y otras que merecen el elogio de la ciudadanía, pero el descrédito de toda la clase política nos lleva a afirmar que lo mejor sería la existencia una suerte de juicio de residencia al concluir los mandatos y la consideración y confronte de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los mismos, por lo menos durante los cinco años siguientes al término de su gestión.

La construcción de un Estado serio que cumpla con sus fines en forma adecuada requiere la publicidad de sus actos, transparencia en el obrar público, con funcionarios idóneos, con vocación de servicio, que cumplan sus funciones con la debida dedicación, con una

remuneración adecuada, pública y acorde con la responsabilidad asumida.

A su vez debe existir un contralor para que no se desnaturalice el fin para el que fueron creados los distintos órganos administrativos y de esa manera no exista apropiación del cargo para provecho propio, desviándose así el poder y este contralor debe ser realizado por los organismos de control creados al efecto, los que pueden revitalizarse con la participación de la ciudadanía.

## **1.2 –Ética pública y sociedad**

La prosperidad de los pueblos depende de un gran número de elementos, tales como la estabilidad de sus riquezas, la distribución equitativa de la misma, su moneda, la igualdad ante la ley, etc., pero estos no son suficientes si no están acompañados por un mínimo de respeto a los valores sustanciales del individuo y a una salud ética y moral.

Los valores éticos y morales de la sociedad están dados por todo aquello que sus integrantes que viven en ella valoran consideran positivo o desprecian, pues los hombres en todos los planos tienen y recogen lo que se merecen, según como hallan desenvuelto en la sociedad a la que pertenecen.

Toda democracia debe batallar con las condiciones sociales modernas y asumir la responsabilidad que se le impone como tal para la mejora de la sociedad civil.

Los requerimientos son paralelos: la racionalidad, la proporcionalidad, la justificación de la regulación, el control de la discreción, la minimización de la arbitrariedad y los aportes de las personas y de las organizaciones.

A su vez la obligatoriedad del estado está basada en el concepto de legalidad y responsabilidad patrimonial de quienes conforman la función pública.

Si bien en las sociedades modernas asistimos a un individualismo extremo, ya que se habla constantemente de “autorealizarse”, de “ser uno mismo”, vemos que la autenticidad de uno se coarta éticamente cuando se encuentra con otro, pues el actuar ético nos habla de la coexistencia.

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias cuando la sociedad se aparta de los principios éticos que le toca desempeñar? En el plano institucional aquellos que están destinados a gobernarnos deben hacerlo dentro de las bases de la sociedad actuando en virtud de la decencia, decoro y dignidad; en el plano económico, teniendo presente la corrupción como sinónimo de atraso, postergación y pobreza, recordando que los países más desarrollados son aquellos que se basan en valores éticos y morales sólidos y respetados por la comunidad, por último en el orden social la consecuencia es la decadencia.

La relación entre el individuo y el estado, está basada en la confianza mutua, es decir que el ciudadano elige a sus representantes y en el momento de esta elección está poniendo la confianza en el elegido y como contraprestación necesita que éste a su vez le devuelva la confianza cumpliendo con las pautas por las cuales fue elegido de esta forma, la democracia está basada en la confianza mutua.

El tema de la ética pública, en la práctica y sin entrar en mayores consideraciones filosóficas considerándolo como las modalidades para regular la conducta de los representantes o los agentes de poder, tiene solución si confrontamos al encubrimiento con la intolerancia, y de esta manera lograremos un balance positivo en favor de la última, de lo cual podemos deducir como lo sustancial al tema de la ética pública, la íntima convicción que cada ciudadano adopte, y su consecuente decisión, de ser un sujeto intolerante hacia las conductas corruptas; y de esta manera ante tal intolerancia articular un real cuerpo social

decidido a imponerse a los responsables pasivos y activos de la corrupción y sus daños.

La cuestión ética renace cada vez que aparecen crisis tanto en el Estado como en la sociedad, es decir en los momentos en que experimentamos ese sentimiento problemático de conflicto en el que vivimos.

Se hace imprescindible que la comunidad se comprometa con el cumplimiento de las normas y el respeto de las pautas y los principios éticos y que asuma el propósito del bien común realizable, transformando la sociedad lo mejor posible, pues de lo contrario no se podrá enfrentar la corrupción y a un entramado que incluye a la clase política, funcionarios, empresas y particulares.

Es necesario el impulso honesto hacia una toma de conciencia de que solo con un espíritu social pleno consustanciado con los valores éticos y morales, se podrá enfrentar realmente a la corrupción, recobrando el valor de lo público con personas consagradas al bien común.

Una sociedad mejor requiere el compromiso con la verdad, la revitalización de una conciencia moral y un esfuerzo continuo de la misma sociedad en su conjunto, pues si no se trabaja mancomunadamente, en forma aislada nada puede lograr.

Esto solo se logrará a través del control social y una efectiva participación ciudadana, de la que nos ocuparemos más adelante.

### **1.3 - La necesidad de la Educación ética**

Los instrumentos o mecanismos que gravitan en el mantenimiento de los valores éticos y morales de la sociedad son la educación y la cultura.

Si bien hoy existe una gran relativización de los valores es indispensable que los gobernantes actúen ejemplarmente, lo que implica que tiene correlación el honor de la función que se desempeña con la conducta que se practica.

El deber fundamental del gobernante es servir al interés general, y cuando antepone a ello sus intereses particulares traiciona su mandato se corrompe y deja de responder a la esencia de su justificativo, que es el interés de la comunidad.

El poder expone al individuo a tentaciones extraordinarias, si tiene fuertes convicciones y una educación conforme a ellas no claudicará, caso contrario y con una división real y equilibrada de poderes se pondrán en funcionamiento las vías adecuadas.

Tal como lo proponía Montesquieu delineando su famosa doctrina de la separación de poderes consciente de que la corrupción es propia del poder proclamando la necesidad de detener al mismo a través de la independencia de cada uno de sus componentes, a fin de evitar la concentración del poder, lo que es sinónimo de arbitrariedad, antesala de la corrupción, actuando no como compartimentos estancos sino en forma armónica y equilibrada con frenos y contrapesos.

El buen funcionamiento del Estado, el equilibrio e independencia de los tres poderes que lo componen y el cumplimiento del bien común en pos del bienestar de la ciudadanía dependen de la aprobación, ejecución y control de políticas públicas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Es así como nace el estado constitucional y democrático, basado en la limitación del poder de los gobernantes por reglas fijas determinadas en las constituciones.

Autores como Linares Quintana al definir el Estado Constitucional detalla como partes del

mismo: a) la garantía de la libertad como finalidad suprema y única, b) la limitación y el control del poder por medio de su división y distribución, c) la juridicidad o imperio del Derecho y d) la soberanía popular.

Este mecanismo para tener un eficaz funcionamiento debe estar constituido por elementos dinámicos, como son los partidos políticos y la actitud vigilante que puede alertar contra las fallas de quienes detentan el poder, por una prensa libre y responsable. Conforme a ello deberán prevalecer los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, dentro de la comunidad y trabajando en conjunto con los componentes de la sociedad civil.

La educación no es sólo la instrucción sino la aptitud cívica, como señala Alberdi, desarrollada en la práctica del gobierno y el control de sus actores, con premios y castigos.

## **2.- La economía y su relación con la corrupción**

Un tema relacionada con la degradación de las practicas de la democracia es el gasto y la gran onerosidad que conllevan las campañas electorales.

Las elecciones pueden llevar al nexo entre el dinero y los votos transformándose en un vínculo delictivo.

La influencia nefasta del dinero en los círculos del poder ha sido demostrada en varios de nuestros países, con recurrentes denuncias, pervirtiendo las funciones de algunos partidos políticos, aprovechándose de las debilidades de algunos ante el creciente costo que exige la actividad proselitista.

Esto nos lleva a pensar cual es el motivo por el que algunos políticos necesitan tanto dinero para sus campañas dando lugar ello a una espiral inflacionaria dado que cuando uno gasta tanto su contrincante tratará de acercarse de la misma manera para obtener los votos necesarios para llegar.

Por ello es importante transparentar el gasto político.

Teniendo en cuenta la gran influencia de los medios de comunicación en la ciudadanía especialmente la televisión y la radio y la cotización de cada uno de estos espacios, y la ventaja de los oficialismos nacionales y provinciales, es importante también analizar los gastos electorales, ya que los compromisos que se adquieren durante las campañas se verán luego influenciando las decisiones a tomarse una vez que el o los candidatos lleguen al poder, lo que sin dudar no traerá aparejado comportamientos éticos sino todo lo contrario, razón por la cual es fundamental la actitud que tome la sociedad en general.

El dinero invade inevitablemente la política, a su vez la relación entre corrupción y clientelismo es inseparable.

Al hablar de "clientelismo" como factor influyente en la política es relacionando este término con la expresión nacida en Roma y que alude al lazo de grupos y/o individuos con los otorgantes de favores, con la contrapartida del apoyo político de los beneficiarios, lo que es común en lugares en donde la pobreza y las necesidades golpean las puertas de los votantes.

El tema de la pobreza y la desigualdad está aparejado con la independencia política de quienes tienen necesidades y por lo tanto de su voto, lo que trae aparejada la corrupción.

Cuando mayor sea la intromisión del Estado en la vida económica, aumentará el poder de los

burócratas y la inseguridad jurídica ante la arbitrariedad de los mismos, dando así cauce a la corrupción.

El caso mas resonante de este tema es el narcotráfico, ya que en el orden mundial alimenta la corrupción.

La relación entre dinero, poder y corrupción lleva a la pobreza y muchas veces al accionar delictivo.

Hace pocos días el economista Roberto Cachanosky escribía:” ...Cuando en un país no existe un gobierno limitado y sujeto a la ley, sino que la ley son los gobernantes de turno escudándose en que tienen más votos, los ingresos y patrimonios de sus habitantes quedan sometidos al arbitrio de esos gobernantes. De esa forma, el Parlamento y el Ejecutivo terminan transformándose en un mercado donde se trafican derechos de terceros. Los argumentos para esconder la corrupción siempre van a ser más o menos los mismos: “estas medidas tienen profundo contenido social”, “estamos defendiendo la producción nacional”, “es indispensable que el Estado acuda en ayuda de los más necesitados”. Y ojo con que alguien se atreva a oponerse a semejantes arbitrariedades, porque el calificativo más liviano que va a recibir es el de oligarca que desprecia a los pobres o antipatria que no defiende lo nacional...”

#### **4.- La participación ciudadana**

La sociedad justa, ética y moral, necesita de la participación de los ciudadanos que viven en ella.

La participación pública reivindica el sistema democrático, ya sea que la misma sea individual, formal o informal, o a través de representantes, constituye un aspecto fundamental en la estructura del Estado.

Este tema es fundamental para aumentar la responsabilidad, la sensibilidad, la eficacia y el control del funcionamiento del Estado.

En una democracia las políticas públicas deben reflejar las preferencias de los ciudadanos; solamente de esta forma las decisiones que se tomen transmitirán legitimidad democrática, y reforzarán la gobernabilidad.

El libre acceso a la información de todos los actos de gobierno permite a la ciudadanía comprender y compartir los mismos, garantiza la participación ciudadana, y asegura a la misma el cumplimiento de sus derechos constitucionales.

Por el contrario la falta de previsión de participación ciudadana diluye la democracia de diferentes maneras, por ejemplo: la falta de transparencia, la arbitrariedad en las decisiones, la imposibilidad de obtener información justificando reglamentos o actos administrativos, crean un ambiente déspota, contrario a los valores democráticos por los cuales los ciudadanos han votado.

Este tema es fundamental cuando se trata de democracias representativas e institucionalizadas, ya que de lo contrario se puede caer en democracias delegativas es decir que se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato, tal como lo señala Guillermo O`Donnell.

Para que exista una democracia representativa real debe existir “**accountability**”, es decir una manera de hacer responsable al representante por sus acciones ante quienes lo

autorizaron a actuar en su nombre. Pero la misma no debe ser vertical, es decir a través de una rendición de cuentas periódicas, ante las urnas, a que están sometidos los gobernantes, dado que esto puede darse en las democracias delegativas, sino también en forma horizontal, vale decir operando a través de una red de poderes que pueden examinar, cuestionar y llegado el caso sancionar actos irregulares realizados durante el ejercicio del mandato.

Cuando hablamos de “**accountability**” nos referimos, entonces, al sistema de control de la propia administración y a las formas de participación de los ciudadanos en ese control.

La participación ciudadana en el procedimiento de la toma de decisiones administrativas permite al organismo que las ha tomado adoptar las medidas acertadas y tener en cuenta los intereses de los afectados.

A su vez, la participación pública en el procedimiento administrativo de decisión y de legislación enaltece la percepción pública de legitimidad y racionalidad de aquéllos y de las decisiones que en su marco se dictan.

Cuando la comunidad participa en los procesos de decisión, entiende la lógica y necesidad de la medida adoptada y acepta la misma.

Este tema es importante en la rama administrativa por cuanto la misma no se encuentra integrada en su mayoría por representantes elegidos por el pueblo sino por una enorme cantidad de funcionarios elegidos y nombrados por el Presidente, solo en algunos casos con acuerdo del Senado, especializados en un área bien definida y organizados jerárquicamente.

Las políticas públicas dependen en gran parte de un libre intercambio de información entre los ciudadanos y los entes del Estado; dado que la información no es un mero recurso que habilita y fomenta la participación de la ciudadanía, sino que es un elemento importante en la construcción de las políticas públicas sociales.

#### **4.1 – Las diferentes formas de participación en la gestión administrativa y de control - la participación ciudadana en la Constitución Nacional**

Antes de la reforma de la Constitución Argentina en el año 1994, se sostenía que el tema de la participación estaba contemplado a través del art. 33 como un derecho implícito que nace de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

No cabe duda que el art. 33 al determinar: “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”, se puede inferir que los derechos no enunciados son, los de naturaleza política enderezados a ampliar los cauces de la participación popular y el derecho republicano a la información de todos los actos de gobierno.

La reforma constitucional del año 1994 le dio sustento al colocar a los tratados internacionales y a los concordatos por encima de las leyes de la Nación y al reconocer a algunos tratados de Derechos Humanos, que enuncia, jerarquía constitucional en su art. 75 al detallar entre las atribuciones del congreso en el inciso 22 : “ aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes...”. De esta forma el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ha pasado a integrar nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional; lo mismo que el art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José de

Costa Rica) ambas reconocen a todos los ciudadanos, entre otros derechos, el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Otro de los avances de la reforma constitucional en relación a la “accountability” horizontal ha sido la creación de las llamadas Autoridades Administrativas Independientes como ser : en la esfera del Congreso se han creados dos órganos nuevos: a) la Auditoría General de la Nación, organismo con autonomía funcional que asiste técnicamente al parlamento en su función de control externo del sector público, a través del art. 85, y b) el Defensor del Pueblo órgano independiente que actúa con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad en la defensa y protección de los derechos humanos y demás situaciones jurídicas tuteladas por la Constitución y en las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración ( art. 86) .

Otros de los órganos autónomos los encontramos dentro del Poder Judicial, en el Consejo de la Magistratura (art.114) y el Jurado de enjuiciamiento (art.155).

La gran innovación ha sido el agregado de una IV Sección al Título I de la Segunda Parte de la Constitución, que ha significado instituir al Ministerio Público (Fiscal y de la Defensa) en un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es promover la actuación de la Justicias en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República (conforme reza el art. 120 en su primera parte).

En estos cinco casos la constitución pone de relieve su independencia y autonomía funcional.

También pueden encuadrarse dentro de esta categoría:

- ✓ al Banco Central de la República Argentina (art. 75 inc. 6º, C.N. y Ley 24.144)
- ✓ La comisión Federal de Impuestos, órgano de control y fiscalización de las leyes de coparticipación de impuestos (art.75. inc.2º C.N.)
- ✓ LAS Universidades Nacionales (art. 75 inc. 19 C.N. Y Ley De Educación Superior 24.521)
- ✓ Los entes de regulación y control de servicios públicos (art.42 C.N.)

Si bien estos organismos de control se encuentran expresamente enunciados en la Constitución Nacional ello no quiere decir que en la práctica funcionen eficazmente, se requiere aun un mayor compromiso tanto de quienes los integran, como de quienes dependen como del un real control de gestión por parte de la ciudadanía.

Hasta el presente la independencia de los mismos ha estado fuertemente vinculada a quienes los ejercen sus funciones pero no a la fortaleza institucional de los mismos.

#### **4.2 Formas de participación.**

La participación del ciudadano como tal, es decir como miembro de la comunidad afectado por el interés general, con un status derivado de su simple condición ciudadana o de círculos de interés más estrictos pero siempre genéricos, es decir como vecino, usuario, profesional, comerciante, empresario, etc. o aún de intereses simples, que sólo permiten hacer denuncias ante la Administración y el Defensor del Pueblo sobre acciones u omisiones que estimen legítimas, si bien es una forma de participación, la podemos clasificar de la siguiente manera:

◆ **La actuación o participación orgánica**

Aquella en la que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración.

Dentro de la categoría de puede incluir la participación en Corporaciones Públicas no Estatales, pese a que no forman parte de la Administración, se trata de una delegación o atribución de potestades públicas a una organización de base asociativa, a la que el Estado encomienda ciertas funciones de regulación, disciplina y fomento de la actividad de los asociados, que son integrados compulsivamente. Pertenecen a esta categoría las corporaciones o colegios públicos profesionales, de abogados, médicos, contadores, etc. con asociación compulsiva establecida por ley, control de la matrícula profesional respectiva y poder disciplinario sobre sus miembros, al igual que los sindicatos, cooperativas y cámaras comerciales o industriales, cuando han sido creados con facultades similares de poder público.

Estamos aquí en presencia de un supuesto de participación orgánica pero no por incorporación a órganos de la Administración estricto sensu, sino a entes públicos no estatales que realizan como parte de su actividad facultades similares al poder público.

**En órganos de la Administración centralizada o descentralizada.** En esta forma de participación los ciudadanos colaboran en la organización y el funcionamiento de la Administración pero no constituyen la Administración entera, sirven a los intereses más generales.

En este caso debemos diferenciar:

➤ **Órganos colegiados de decisión** : El ejemplo más ilustrativo es el de la universidades nacionales, que a partir de los principios de la Reforma universitaria de 1918 se ha estructurado en base a la conformación tripartita de los Consejos superiores y de los Consejos Directivos de las distintas Facultades, por integración de representantes del claustro docente, de los estudiantes y de los graduados.

Otro ejemplo es el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cuya ley organiza 21.680 estableció un consejo Directivo integrado por diez miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional (ar.6º). De ello el presidente, el vice y un vocal representan a la Cartera de Agricultura y Ganadería y el resto a los sectores interesados: cinco representan a los productores agropecuarios propuestos en ternas que elevarán las autoridades agropecuarias que se citan, uno a las Facultades de Agronomía y uno a las de Veterinaria. Deberán tener versación y notoria experiencia en materia agropecuaria y poseer como mínimo cinco de ellos títulos de ingeniero agrónomo o médico veterinario. Este caso nos muestra las dos modalidades de incorporación de particulares a la Administración : una relacionada al principio de representación de intereses, ya sea que se trate de partidos políticos; o de sectores productivos;( en este caso de los productores agropecuarios) o de asociaciones de consumidores o de asociaciones ecologistas, sindicales o patronales.

➤ **Órganos de propuestas, asesoramiento o control.** Son los más numerosos, en este caso ni las asociaciones de intereses, ni los expertos convocados obligan con sus pareceres a los órganos decisores de las Administraciones. En algunos supuestos, el dictamen es obligatorio, en cuanto el procedimiento obliga a pedirlo, pero no es vinculante, si bien el órgano debe fundar los motivos por los cuales se aparta del dictamen, como por ejemplo en el caso de la formación de Tribunales o Jurados de concursos universitarios.

Es frecuente también la constitución de órganos consultivos con la integración de representantes de intereses sectoriales, como por ejemplo la Subsecretaría de Defensa de la Competencia de Defensa del Consumidor, de pendiente del Ministerio de Economía y Producción, tiene un consejo Consultivo formado por representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores.

♦ **La participación funcional**

Desde la perspectiva del Derecho Argentino podemos incluir en este caso la siguiente:

- ✓ Participación en sistemas de informaciones públicas y particularmente en audiencias públicas.
- ✓ Elaboración participada de normas, ejemplo los documentos de consulta, elaboración de pliegos de contrataciones y los presupuestos participativos.

Habida cuenta de los riesgos y dificultades en la integración de los consejos consultivos y organismos en los que interviene representantes de diversos grupos de interés es imprescindible la existencia de:

- a) Normas de transparencia para la elección de los representantes de las asociaciones, para asegurar una representación genuina,
- b) Normas de transparencia el número de miembros a integrar los directorios , que implique una representación minoritaria pero significativa en el proceso de la toma de decisiones.
- c) Reuniones abiertas de los órganos de dirección, a fin de que los ciudadanos puedan monitorear el comportamiento de los representantes sociales en las sesiones en las que se adopten decisiones que los afecten como usuarios y consumidores.
- d) Audiencias públicas previas a la adopción de decisiones.
- e) Instancias que aseguren la intervención controladora del Congreso

Si se toman estos recaudos si bien se corren los riesgos de la “representación de intereses” nos apartamos de las “democracias delegativas”, logrando así una democracia consolidada.

#### **4.3 – El compromiso de la ciudadanía y de la clase política**

Es evidente que la Administración pública no puede por si sola representar acabadamente los diversos intereses sociales de la comunidad.

Lo importante es que tanto la Administración Pública como el Poder legislativo dicten regulaciones válidas para todos aquellos que van a ser afectados por sus políticas en forma abierta y ni a puertas cerradas, pues de esta manera se elimina las posibilidades de las influencias pueden llegar a ejercer de grupos de interés determinados.

Si nos atenemos al informe del Programa de naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dado a conocer a principios del 2004 vemos que en países de Latinoamérica que tienen gobiernos democráticos de hace más de veinte años, las crisis sociales y económicas, las desigualdades, los grandes bolsones de pobreza que van en aumento cada día, la falta de seguridad, las dificultades del acceso a la justicia, la falta de protección de los derechos humanos básicos, hacen que gran parte de la ciudadanía se encuentre insatisfecha con estas democracias.

Si analizamos lo que ha ocurrido en Argentina a finales del 2001 y principios del 2002, los últimos acontecimientos ocurridos en Bolivia, las denuncias de corrupción en el actual gobierno de Brasil y le preguntamos a los habitantes de estos países que piensan respecto a los sistemas democráticos imperantes muchos de ellos estarían dispuestos a sacrificar la democracia en aras de un progreso real social o económico.

Pero a esto no se debe llegar de ninguna manera, nuestros países ya han sufrido demasiado con gobiernos de facto, es necesario que todos comprendan que la causa es de todos, tanto de los funcionarios como de quienes los eligen.

La organización Administrativa es uno de los componentes intrínsecos fundamentales de la democracia, por ello es fundamental la existencia de un sistema legal que garantice el respeto por los derechos individuales frente al Estado y que prescriba que dicha organización no puede a su arbitrio eliminar o suspender los efectos de la ley, violarla o evadirse de sus alcances.

Si bien es cierto que con la participación de la ciudadanía no se obtiene una legitimación de la democracia, ello constituye un paso adelante en la misma y un modo de ejercer el control de la gestión pública, comprometiendo a la gestión pública.

Existen actualmente en Argentina un sinnúmero de ONGs. que convocan a más de dos millones de voluntarios, dedicados a diferentes ámbitos, políticos, cívicos, de transparencia, de medio ambiente, salud, sociales, asistenciales, etc. la mayorías serias y con una organización prestigiosa, pero también debemos admitir la existencia de instituciones virtuales o que no son más que un sello de goma vacías de contenido alguno.

La ciudadanía tiene algunas herramientas para actuar, siendo el voto la mejor e insustituible, si bien da al votante una reducida capacidad discriminatoria y muchas veces asistimos a campañas electorales en las que los candidatos en lugar de dar a conocer sus ideas y planes de gobierno, se dedican a atacarse unos a otros, olvidándose realmente del motivo por el cual el ciudadano los va a elegir.

Es importante crear ámbitos de discusión ciudadana para la búsqueda de reflexión colectiva y consensos sobre los temas que son de interés público.

Si bien el tema no termina con un mayor protagonismo ciudadano en la función pública sino en mejorar la calidad de las decisiones administrativas.

Creemos esencial que se protejan y fortalezcan los canales de participación y comunicación entre la organización administrativa y quienes van a ser afectados por los actos que en la misma se tomen, la existencia de procedimientos previos al dictado de actos administrativos en los cuales incidan las opiniones de los involucrados.

No solamente es importante la democracia a través del sufragio sino porque se valoran los procesos participativos que lo complementan.

La adopción de los mecanismos consultivos previos a las tomas de decisiones no sólo brinda transparencia en los procesos vinculados el dictado de las mismas sino que permiten el ejercicio efectivo del derecho al debido proceso.

Es importante la existencia del libre e irrestricto acceso a la información, como primera condición para lograr la participación ciudadana que tanto estamos destacando.

En este tema es de destacar el Decreto 222/03 por el cual se introduce un mecanismo de participación en la elección de los Ministros de la Corte Suprema de la Nación, permitiendo que la ciudadanía se pueda expresar respecto a los candidatos.

De igual manera ocurre con los candidatos a cubrir cargo en el poder Judicial de la Nación, a través del Consejo de la Magistratura.

El libre acceso a la información es una condición inexcusable para ejercer este control ciudadano sobre los actos de gobierno, asegura este derecho la libre expresión de las ideas reconocidas por la Constitución Nacional (art.14), pues la misma asegura el mantenimiento de una información libre sobre las cuestiones públicas, y sin esta quedarían vaciados de contenido los derechos que la misma consagra.

La discusión pluralista requiere un acceso a la información en condiciones de igualdad al ejercicio de los derechos fundamentales.

Algunas experiencias como las audiencias públicas, el procedimiento participativo en la elaboración de normas, el presupuesto participativo, etc., son algunos de los mecanismos procedimentales enunciados anteriormente. De esta manera se evita que el Estado gobierne con poco sustento o una información interesada que pueden proponerles aquellos interesados en la sanción de determinada ley o resolución administrativa.

La necesidad del fortalecimiento de la democracia a través de la participación evidencia la importancia de que cada ciudadano asuma un mayor compromiso participativo, no sólo el electoral, pues es una de las formas más visibles del proceso de construcción de la misma.

Si la ciudadanía está atenta al proceso de toma de decisiones ya sean estas económicas, políticas o sociales, se constituye en un verdadero medio de control.

En la actualidad los ciudadanos están dando un mensaje evidente a sus representantes. Se necesita reconstruir la confianza en las instituciones y en quienes las integran.

Cuanto más se comprometa el ciudadano, mejor control realizará y más fuerte será la democracia que se construya.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AGUIRRE LANARI Juan R. "Pensamientos sobre una ética para el hombre de nuestro tiempo – una mirada sobre la política" *Revista de la Asociación de magistrados y funcionarios de la Justicia Nacional*, Nº23 – Noviembre 1998-Buenos Aires.
- BARYLKO Jaime "El deber ser". *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional* . Nº 23- Noviembre 1998-Buenos Aires
- CACHANOSKY Roberto: "La corrupción disfrazada" artículo publicado el 4-7-05 en [www.conomiaparatodos.com.ar](http://www.conomiaparatodos.com.ar)
- CALVEZ Jean-Yves "Una ética para nuestra sociedad de Transformación" *ciudad nueva editorial Buenos aires*, abril de 1993
- CAPUTI María Claudia: "La Ética Pública", *editorial Depalma, Buenos Aires abril 2000*
- CASSAGNE Juan C. "La responsabilidad de los funcionarios públicos" *La Ley T.1989 C-Buenos Aires*
- GELLI María Angélica "Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada" 2º edición *La Ley Buenos Aires 2003*.
- GORDILLO Agustín "Tratado de Derecho Administrativo" *T.I. parte general, Buenos Aires, junio de 1997*.
- JEANNERET de PEREZ CORTES María " Función pública, ética pública y corrupción" - *Organización Administrativa Función Pública y Dominio Público – Jornadas organizadas por la Universidad Austral - Facultad de Derecho- Ediciones RAP Mayo 2005 – Buenos Aires*
- LINARES QUINTANA Segundo V. "Tratado de interpretación constitucional" *Abeledo-Perrot-*

### *Buenos Aires 1998*

- MERICO-STEPHENS Ana María “La organización Administrativa: La participación ciudadana en la gestión administrativa y en el control –una perspectiva Norteamericana” *Revista Jurídica de Buenos Aires – Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires – LexisNexis-Abeledo Perrot- 2004*
- MUGGENBURG Federico “La participación ciudadana tres, zapatero cero!” [www.yoinfluyo.com](http://www.yoinfluyo.com) México. tomado de *El Herald de SLP –4-7-05*
- O'DONNELL Guillermo “Contrapuntos – Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización” 1<sup>o</sup>- ed- Editorial Paidós 1997-Buenos Aires.
- REJTMAN FARAH Mario “ La organización administrativa y la participación ciudadana – La desorganización de la organización administrativa (o la organización del desgobierno)” *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público- Jornadas organizadas por la Universidad Austral – Facultad de Derecho – Ediciones RAP –mayo 2005.*
- RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime “ La ética en la modernización de las administraciones públicas” *Revista de Derecho Administrativo, director Juan Carlos Cassagne, Año II – Ediciones Depalma Buenos Aires, 1999.*

## **RESEÑA BIOGRAFICA**

### **DRA. AMALIA MATTIO DE MASCÍAS**

Abogada, y procuradora, miembro del Colegio Público de Abogados, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de San Isidro, integrante del Comité Directivo de ARGENJUS (Argentina-Justicia) ,Coorganizadora del Foro de Mujeres contra la Corrupción, Directora Ejecutiva de FISCALES SIN FRONTERAS, Tesorera del FORO DE MUJERES DEL MERCOSUR (Capítulo Argentino), Directora de Programas de MUJERES EN ACCION, miembro de ALENE (Asociación Latinoamericana de Etica y Negocios), Secretaria de “DEVENIR” CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA INVESTIGACION ESTRATEGICA., Coordinadora de programas de Justicia de Asociación CONCIENCIA. Ha dictado y diseñado cursos para la Formación de Dirigentes, Divulgación Cívica, Técnicas Organizacionales, Participación Ciudadana, Desarrollo de Proyectos, Control de Gestión, Derechos Humanos y Políticas Públicas. Ha organizado seminarios Nacionales e Internacionales referidos a: Justicia, Etica, Educación para la participación – comunicación, diseño y seguimiento de diversas campañas, referidas a Justicia, Etica y Lucha contra la corrupción. Ha participado en Seminarios Internacionales, entre otros, “Norteamérica en la actualidad – Problemas y promesas (Comisión Fullbright)“Rumbos del Derecho Norteamericano” (Comisión Fullbright); “Globalización y Políticas Públicas” en la Universidad de Georgetown (USA) y workshops sobre Marketing Político en IFES (International Foundation for Election Systems (Washington D.C. USA). Ha sido Subsecretaria de Estado como SUBDIRECTORA DE LA OFICINA NACIONAL DE ETICA PUBLICA - PRESIDENCIA DE LA NACION, participando en la redacción del Código de Etica para la Función Pública. En 2004 ha participado de la redacción del Proyecto de Código de Etica para el Poder Judicial Nacional y reglamentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y financieras de los miembros del Poder Judicial. Ha dictado cursos y conferencias relativos a la Etica en el Sector Público y Privado, Etica y Responsabilidad Política, Gobernabilidad, la incidencia de la ciudadanía en la construcción de las Políticas Públicas, entre otros. Tiene trabajos publicados sobre los temas mencionados y ha sido invitada a exponer en países de Latinoamérica y Europa.

Dra Amalia N. Mattio de Mascias

Secretaria de

“DEVENIR” CENTRO DE ESTUDIOS

PARA EL DESARROLLO Y LA INVESTIGACION ESTRATEGICA

Domicilio: Libertad 877-Piso 11 -“A”(Ciudad Autónoma de Bs.As.)

(C1012AAQ)

República Argentina

T.E./FAX. (5411)-4816-5011)

Email: a\_mattio@yahoo.com