

Ciudadanos, administración pública y control

Este trabajo responde al propósito de reflexionar acerca de las formas que toma el control de la administración pública en nuestro país, ahondando especialmente en el control social. El recorrido y análisis de diversas normas y programas, además de su cruce con las distintas modalidades del control, muestran diferentes instancias de participación que constituyen nuevos campos de intervención ciudadana. En todas y cada una de ellas, el acceso a la información pública aparece como auténtico presupuesto de la participación.

Nuevos instrumentos y modalidades en los que, sin embargo, debemos resaltar el carácter de no vinculante que tienen las audiencias públicas y el escaso margen generado para la participación activa en los distintos programas. De todas maneras esos instrumentos son perfectibles y a futuro habrá de pensarse en el modo de transformar esta incipiente participación en una intervención activa y vigorosa que defina una nueva relación Estado/sociedad.

Por: Alicia Fernández

Abstract:

This paper serves the purpose to reflect on the ways that takes control of public administration in our country, especially in deepening social control.

The analysis of various policies and programmers, in addition to its junction with the various forms of control, showing different levels of participation, which are new areas of citizen intervention. In each and every one of them access to public information, it appears as a genuine budget of participation. New tools and methods in which, however, we must emphasize the non-binding nature of which have public hearings and generated little room for the active participation in the various programs. However these instruments are perfectible and future will think about how to transform the nascent participation in an active and vigorous defining a new relationship State / Society.

I. Introducción

El desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de resultados de las políticas y más responsable con relación a los ciudadanos. Según Przeworski, el desafío actual consiste en encontrar «... un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitirle al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno»¹.

El control sobre los gobernantes ha evolucionado incorporando –con el correr del tiempo– diversos matices y modalidades. Especialmente al comprobar que el control que ejercen los ciudadanos sobre los gobernantes mediante las elecciones es insuficiente y necesita ser reforzado a partir de mecanismos y sistemas que permitan la fiscalización del gobierno en forma permanente y continua a lo largo del mandato de los representantes. Históricamente se recurrió al control como forma de evitar la tiranía y corrupción, actualmente se lo ve como un instrumento que permite mejorar el desempeño del Estado.

En agosto de 1989, con la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, comienza en nuestro país una serie de procesos encaminados a reformar el Estado. A pesar de la diversidad de objetivos y móviles que direccionaron dichos procesos, pueden observarse en ellos distintas medidas orientadas a favorecer la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Así, pueden mencionarse la Iniciativa y Consulta Popular, la sanción de la Ley N°25.152 en 1999, que dispone el libre acceso de los ciudadanos a la documentación producida en la administración nacional; el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano; el Plan Nacional de Modernización del Estado, y el Decreto N°1.172/03 Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, que **propone un avance en la reforma institucional a través de la implementación de diferentes mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la participación de la sociedad en los procesos decisivos de la administración.**

Todas y cada una de estas iniciativas definen campos de intervención ciudadana y nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Todas, también, presentan deficiencias o insuficiencias en materia de participación social.

1 Adam Przeworski, citado por el Consejo Científico del CLAD en «La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana»; Venezuela 2000; pág. 19.

Conocerlas, analizarlas y reflexionar sobre ellas puede contribuir a superar dichas insuficiencias.

II. Participación ciudadana

La participación ciudadana o social remite a la intervención de los ciudadanos en actividades que hacen al interés general. No es cualquier tipo de intervención, sino intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas. Para Cunill, las estrategias gubernamentales tendientes a crear condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el Estado o participe de sus funciones le imprimen contenido a una noción de por sí ambigua. En tal sentido tres campos suelen ser afectados: el campo correspondiente a la formación de las políticas públicas, facilitando la intervención de intereses particulares en su elaboración; el campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, e indirecto mediante la revocatoria, y el campo relativo a la prestación de servicios públicos, a través de la transferencia a la sociedad civil o de la co-gestión con ella (CUNILL GRAU 1997: 75).

Aunque la participación ciudadana es –siempre– participación política, porque implica la intervención directa de la ciudadanía en actividades o asuntos públicos. Sin embargo, suele distinguírsele de la participación que se realiza mediante los partidos políticos y el voto, reservando la denominación de participación ciudadana a la capacidad que tienen los ciudadanos de intervenir –de muy diversas formas y en muy distintos grados– en una amplia serie de asuntos públicos, especialmente en las decisiones que modelan las políticas del Estado y en la gestión, evaluación y control de las organizaciones de la Administración Pública².

La participación es un proceso social en el que intervienen diferentes fuerzas en función de intereses complejos, diversos y, a veces, antagónicos. Supone múltiples actores y es de prever el conflicto, por ello requiere pluralismo, consenso, confrontación y negociación. En tanto proceso complejo de interacción entre la sociedad y el gobierno, la participación exige una serie de condiciones mínimas, tales como el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, una adecuada descentralización político-administrativa y el acceso de los ciudadanos a la información. Fundamentalmente, la participación ciudadana supone condiciones

² *Participación Ciudadana y Administración Pública* Documento elaborado en la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, coordinador: Eduardo Halliburton. Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete.

económicas y culturales que aseguren la igualdad e inclusión sociales.

III. Administración Pública, eficiencia y control

Abordar la participación como intervención directa y activa de los ciudadanos respecto de competencias tradicionalmente reservadas al Estado conlleva algunas reflexiones acerca de lo que entendemos por administración pública. Así, es preciso resaltar el doble aspecto que ofrece la noción de «administración», pues remite tanto a un conjunto de actividades concretas encaminadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, como a una estructura orgánica, un conjunto de entes, un aparato administrativo (FARRANDO I. y MARTÍNEZ P. 1996:37).

Para Bobbio, el término «administración pública» permite designar el conjunto de actividades mediante las que se concretan fines de interés público o común y el complejo de estructuras que, aun encontrándose en posición subordinada respecto de las estructuras políticas y de gobierno, representan una realidad organizativa diferente de éstas (BOBBIO N. y MATTEUCCHI N. 1981: 13).

Según Mayntz, la administración pública de un país representa un macrosistema organizativo, cuyos elementos –cada uno de los distintos organismos administrativos– son también organizaciones. Entendiendo por organización un tipo determinado de formaciones sociales que se distinguen de su entorno social, poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas y al cumplimiento de tareas predefinidas (MAYNTZ, R. 1985: 20).

No debe confundirse la administración pública con la administración estatal, ya que la primera es más amplia y comprende a la segunda. Mientras la administración estatal es siempre pública, puesto que el Estado no puede perseguir otros fines que los del interés general, la noción Administración Pública incluye organizaciones de la sociedad civil, no estatales, abocadas a la consecución de fines en los que está en juego el interés general.

En nuestro país, la administración estatal reconoce dos modalidades organizativas: la centralización o administración directa del Estado y la descentralización o administración indirecta. La administración centralizada supone un conjunto de órganos que guardan entre sí una relación piramidal y jerárquica, convergiendo hacia una instancia única donde se reúne toda la autoridad y con quien se enlazan los demás órganos del sistema, generalmente el jefe de Estado. Estos órganos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, en consecuencia

actúan bajo la personalidad jurídica del mismo Estado y con los recursos generales de la administración. Mientras que la descentralización o administración indirecta se caracteriza por la distribución de las competencias públicas entre múltiples órganos administrativos independientes del poder central, que aparecen con personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, con patrimonio propio y con poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos (DROMI, J. 1973: 432-434).

La Constitución nacional establece que el Presidente de la Nación es el «responsable político de la administración general del país», mientras que el jefe de Gabinete de Ministros «ejerce la administración general del país, efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente, hace recaudar las rentas y ejecuta la Ley de Presupuesto Nacional», entre otras atribuciones.

Es de la esencia de los regímenes democráticos el control que ejerce la ciudadanía sobre los gobernantes. Control que ha evolucionado, al comprobarse que el ejercido –sólo– mediante las elecciones es insuficiente y debe ser reforzado recurriendo a mecanismos que permitan la fiscalización del gobierno en forma permanente. Históricamente se recurrió al control para evitar la tiranía y corrupción, hoy se lo ve como un instrumento que permite mejorar el desempeño del Estado.

El Consejo Científico del CLAD en su documento sobre la «Responsabilización» o «Accountability» reconoce cinco formas de control, de ellas, las dos primeras contribuyen a controlar y limitar el poder de los gobernantes; la tercera, vinculada a la participación social, es clave para la gobernabilidad democrática; mientras que la lógica de los resultados y la competencia administrada ayudan a mejorar el desempeño gubernamental. Estas formas de control son:

- **Control Parlamentario:** constituye un mecanismo horizontal de responsabilización, donde los controladores son los políticos y cuyo objetivo es la limitación del poder. Entre los principales mecanismos del control parlamentario se destacan: el control de la elaboración y gestión presupuestaria, la rendición de cuentas del Ejecutivo, el funcionamiento de comisiones parlamentarias para evaluar las políticas públicas e investigar la transparencia de los actos gubernamentales, la evaluación de las nominaciones efectuadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos y otros.

- Control de Procedimientos: se realiza a través de mecanismos internos y externos a la administración; los controladores son los burócratas y su objetivo consiste en que la burocracia administre de acuerdo a las disposiciones legales existentes. Este tipo de control aparece como un instrumento fundamental para resguardar el Estado de Derecho porque limita la discrecionalidad de gobernantes y burócratas con relación a los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. Además, contribuye a transparentar la gestión, por lo que constituye un mecanismo importante en la lucha contra la corrupción.

- Control Social: es un mecanismo vertical de fiscalización, donde los controladores son los ciudadanos no sólo durante las elecciones, sino también a lo largo del mandato. Los efectos del control social se manifiestan en la democratización del Estado, el mejoramiento de la producción de sus políticas y la modificación de la relación entre la población y los prestadores de servicios. El éxito del control social depende de cuatro condiciones: la articulación con las instituciones de la democracia representativa, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, un diseño organizacional del Estado que incentive a los ciudadanos para actuar en el espacio público, además de la difusión de la información acerca de las acciones del Poder Público.

- Control de Resultados: se realiza mediante la evaluación *a posteriori* del desempeño de las políticas; su finalidad es ayudar a constituir una administración orientada hacia los ciudadanos. Los controladores son los burócratas entrenados para realizar la evaluación de los resultados e informados por las demandas de la población y las prioridades definidas por los representantes políticos. Persigue un doble objetivo: modificar el comportamiento autorreferenciado del funcionario público, fiscalizándolo mediante metas claras y contractualizadas, y conformar una modalidad basada en el desempeño, orientada a mejorar la gestión estatal.

- Competencia Administrada: su finalidad es terminar con el monopolio en la prestación de servicios públicos, aumentando el número de proveedores. El proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales mediante la descentralización de funciones, en la privatización bajo el régimen de concesión de los servicios públicos en la que las empresas compiten entre sí y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales. En todos los casos es necesario que haya regulación estatal, aunque diferenciada para cada situación. En el primer caso, la regulación significa fortalecer los instrumentos del núcleo central del Estado. En el segundo caso se

debe crear una agencia reguladora, independiente del Ejecutivo y el Legislativo, cuya tarea es fiscalizar los servicios privatizados. En el tercer caso, se controlan los servicios traspasados a entes públicos no estatales, mediante el cumplimiento de contratos de gestión evaluados según la lógica de los resultados. El principal instrumento controlador es la competencia, seguido por la burocracia reguladora y la sociedad a través de la administración de las organizaciones públicas no estatales, o de la participación de los usuarios en el control de estos órganos en sus consejos directivos.

Estas cinco modalidades son complementarias y su aplicación simultánea permite la fiscalización de los gobiernos en forma ininterrumpida mediante controles burocráticos, políticos, sociales y la evaluación de resultados de las políticas gubernamentales (CLAD 2000: 17-75).

IV. El control en Argentina

Considerando las modalidades mencionadas más arriba, podemos realizar algunas observaciones de lo que sucede actualmente en nuestro país en materia de:

A. Control Parlamentario: a partir del proceso de reforma del Estado iniciado en 1989, con la Ley N°23.696, que en su artículo 1 declara en «emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada...». El Congreso de la Nación transformó la delegación de facultades en el Ejecutivo en rutina o práctica permanente, lo que debilitó el control entre poderes.

Así lo prueban las leyes N°25.414 (Delegación del ejercicio de atribuciones legislativas...) y la Ley N°25.561 (Ley de Emergencia Pública y...). La primera, sancionada en marzo de 2001 y derogada en diciembre del mismo año por Ley N°25.556, facultó al PEN para ejercer importantísimas competencias como fusión, centralización o transformación de entes descentralizados; modificación de la Ley de Ministerios; derogación total o parcial de normas de rango legislativo que afecten el funcionamiento de entes de la administración descentralizada; crear y eliminar exenciones; modificar procedimientos aduaneros, tributarios o de recaudación previsional; establecer medidas tributarias especiales y otras. La segunda, sancionada en enero de 2002, regía hasta el 10 de diciembre del 2003, sin embargo su vigencia se ha visto postergada hasta el 31 de diciembre del 2009,

mediante la sanción de distintas leyes. Esta norma declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, facultando al Poder Ejecutivo a establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras; eliminar las cláusulas de ajuste en dólar en los contratos celebrados por la Administración Pública; renegociar contratos de obras y servicios públicos; regular los precios de insumos, bienes y servicios críticos, etcétera.

Por lo que puede concluirse que la «emergencia», que como tal debiera ser algo pasajero, de corta duración, desde 1989 aparece como un proceso continuo que justifica la delegación de competencias del Legislativo al Ejecutivo. La delegación como práctica no sólo refuerza la figura del PEN, también implica un déficit en materia de control parlamentario.

B. Control de Procedimientos: varios entes –algunos de reciente creación y otros no tanto– intervienen en materia de control procedimental. Podemos mencionar así:

1. El Defensor del Pueblo (artículo 86 Constitución nacional y Ley N°24.284 modificada por la 24.379). Instituido en el ámbito del Congreso, su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada; también le corresponde el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Al defensor puede recurrir cualquier persona física o jurídica sin importar nacionalidad, residencia, reclusión o relación de dependencia con el Estado. Están excluidos del control de la Defensoría las Fuerzas Armadas y de Seguridad, los Poderes Legislativo y Judicial y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

2. La Auditoría General de la Nación surge en la Ley N°24.156 de Administración Financiera y luego es receptada en la Constitución nacional en su artículo 85. Controla la gestión financiera, patrimonial, presupuestaria y legal de la Administración Centralizada y Descentralizada y entes privados adjudicatarios de privatizaciones. Instituida en el ámbito del Congreso de la Nación, su titular debe pertenecer al partido de la oposición que más escaños tenga en el Congreso. La AGN es un ente que goza de personería jurídica, autonomía funcional e independencia financiera. El control que ejerce es integrado e integral, externo y posterior.

3. El control externo que realiza la AGN se complementa con el control interno ejecutado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las Unidades de Auditoría Interna (UAI). La AGN y la SIGEN tienen a su cargo el control integrado e integral sobre los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos, de gestión y evaluación de programas, proyectos y operaciones de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada.

4. El Ministerio Público surge del artículo 120 de la Constitución nacional y la Ley N° 24.946 modificada posteriormente por la 25.909. El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El Ministerio Público está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa. El Ministerio Público se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia. La relación con el Poder Legislativo se efectúa mediante una Comisión Bicameral cuya composición y funciones determina el Congreso.

5. Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: por Ley N° 24.946 se la incorpora al Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación. Está integrada por el fiscal nacional de Investigaciones Administrativas y los fiscales generales; fiscales generales adjuntos y fiscales de Investigaciones Administrativas.

La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas tiene –entre otras– las siguientes facultades: a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la Administración Nacional Centralizada y Descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación. b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos. c) Denunciar ante la Justicia competente los hechos que,

como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. d) Asignar a los fiscales generales, fiscales generales adjuntos y fiscales, las investigaciones que resolviera no efectuar personalmente. e) Someter a la aprobación del Procurador General de la Nación el reglamento interno de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Además de las previstas en el artículo 26 de la ley, los magistrados de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas están investidos de las siguientes facultades de investigación: a) disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. Cuando la índole de la peritación lo requiera, estarán facultados a designar peritos ad hoc; b) informar al Procurador General de la Nación cuando estimen que la permanencia en funciones de un ministro, secretario de Estado o funcionario con jerarquía equivalente o inferior pueda obstaculizar gravemente la investigación.

6. Oficina Anticorrupción: el 10 de diciembre de 1999, con motivo de asumir como Presidente de la Nación Fernando de la Rúa, se sanciona la Ley de Ministerios N°25.233, que en su artículo 13 dispone: «Créase la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946».

Además de los entes mencionados que tienen que ver con el control interno y externo de la administración, debemos recordar que en el control procedimental juega un papel muy importante el Poder Judicial.

C. Control Social: es de la esencia de este control la orientación al ciudadano, la institucionalización de canales de participación y la difusión amplia de las acciones gubernamentales. Diversas leyes, decretos y programas pueden mencionarse en este ítem, así:

1. La Ley 25.152 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en agosto de 1999, en su artículo 8 dispone: «La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional, y que se detalla a continuación, tendrá

carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: a) estado de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen; b) órdenes de compra, contratos firmados por autoridad competente y rendiciones de fondos anticipados; c) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, sobre personal permanente, contratado y transitorio; listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública; listado de cuentas a cobrar; inventarios de bienes inmuebles e inversiones financieras; estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las personas físicas y sociedades; información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos; toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales; toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera. La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata... La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento».

2. El Decreto N°229/200, que crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, reconoce en sus considerandos el derecho de usuarios y consumidores de bienes y servicios a una información adecuada, veraz y condiciones de trato equitativo y digno. Sosteniendo que la modalidad de gestión del Estado nacional debe permitir un efectivo control social a través del suministro de información clara, precisa y comprensible para todos los ciudadanos, sobre la atención que deben recibir y exigir en particular de cada servicio brindado por la Administración Pública Nacional.

La Carta Compromiso con el Ciudadano define un marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos. Su objeto es la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que con relación al tema asisten a los ciudadanos.

El programa apunta a transparentar la relación de las organizaciones con los destinatarios de los servicios a su cargo, potenciando el derecho a ser escuchados

(cuando se definen los servicios y se establecen los niveles de calidad de la prestación), informados (en un lenguaje que puedan entender), respetados (tratados en forma justa y sin discriminarlos), y a recibir una respuesta o solución cuando el servicio no se presta adecuadamente.

Su desarrollo implica tanto el reconocimiento explícito de los derechos de los ciudadanos como el compromiso claro de las organizaciones para prestar sus servicios con determinados niveles de calidad. Los mismos son monitoreados periódicamente a través de sus respectivos indicadores. Asimismo, se induce a la creación de un sistema de quejas y sugerencias, ágil y de fácil acceso, que garantice la confidencialidad en el tratamiento de las distintas presentaciones.

3. El Plan Nacional de Modernización del Estado, elaborado por la Secretaría para la Modernización del Estado y Subsecretaría de la Gestión Pública en agosto de 2000 y aprobado por el PEN mediante Decreto 103/2001, dispone en cuanto a la difusión de información: democratizar la información mediante las nuevas tecnologías para acercar el Estado al ciudadano, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática, impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

Respecto de participación social, afirma que el Gobierno nacional impulsa una administración pública al servicio del ciudadano, con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y destinado a establecer un marco de paridad e igualdad entre la Administración y la gente. Para alcanzar tales compromisos se necesita una gestión de los asuntos públicos que rescate como principios la ética y la transparencia y que articule en su accionar a diversos actores de la sociedad: los partidos políticos, las asociaciones empresariales y sindicales, las organizaciones no gubernamentales y académicas y por sobre todo al destinatario de todo el esfuerzo: la gente.

4. El Decreto 1172/03 «Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones» **propone un avance en la Reforma Institucional a través de la implementación de diferentes mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración.** El objetivo de la norma es transparentar, articular, controlar y activar la participación ciudadana. No obstante, a efectos

de resguardar la información secreta y sensible para el Estado, se han previsto excepciones al principio de publicidad³.

Entre los numerosos considerandos del decreto se destacan: el propósito de fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, a fin de concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente, y la necesidad de otorgarle un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

En tal sentido la *Audiencia Pública* habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; la *Publicidad de la Gestión de Intereses* es necesaria para que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado; la *Elaboración Participativa de Normas* es un procedimiento que involucra a la ciudadanía en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el PEN al Congreso de la Nación; el *Acceso a la Información Pública* es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas; las *Reuniones Abiertas de Entes Reguladores* permiten terminar con el secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en decisiones que afectan a los usuarios.

En su parte resolutive el decreto aprueba cinco Reglamentos Generales (Audiencias Públicas, Publicidad de la Gestión de Intereses, Elaboración Participativa de Normas, Acceso a la Información Pública, Reuniones Abiertas de Entes Reguladores) estableciendo en el artículo 6 el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina.

- «Reglamento General de Audiencias Públicas»: su objeto es regular la participación ciudadana en Audiencias Públicas estableciendo un marco general para su desenvolvimiento. Este reglamento es de aplicación en las audiencias públicas convocadas en el ámbito de organismos y entes que funcionen bajo la jurisdicción del PEN. Se define a la Audiencia Pública como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad

3 Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia; Jefatura de Gabinete

responsable habilita un espacio a fin de que todo aquel que tenga un interés en el tema objeto de la audiencia exprese su opinión. Asimismo, permite confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Puede participar cualquier ciudadano que invoque un derecho o interés relacionado con la temática de la audiencia. Se prevé también la posibilidad de que las audiencias públicas puedan ser solicitadas por ciudadanos u organizaciones no gubernamentales. A fin de reservar al PEN el análisis de la viabilidad y oportunidad de las opiniones y propuestas, se considera que las mismas no tengan carácter vinculante.

- «Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses»: se entiende por Gestión de Intereses toda actividad desarrollada en modalidad de audiencia por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de las funciones y/o decisiones de todo ente que funcione bajo la jurisdicción del PEN. Este mecanismo permite a cualquier ciudadano conocer los encuentros que mantienen con funcionarios públicos, personas que representan un interés determinado, así como el objeto de esos encuentros, mediante la obligación de darlos a conocer a través de la implementación de un registro de libre consulta.

- «Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas»: la elaboración participativa de normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el PEN al Congreso. Su finalidad es permitir y promover una efectiva participación ciudadana. Al igual que en el caso de la Audiencia Pública, las presentaciones no tienen carácter vinculante.

- «Reglamento General de Acceso a la Información Pública»: el acceso a la información pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información completa, adecuada, oportuna y veraz por parte de los organismos, entidades, empresas, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PEN. A los efectos de resguardar información secreta se han previsto excepciones al principio de publicidad.

- «Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores»: determina la publicidad y apertura de todas las reuniones de los órganos de

dirección de dichos entes. La finalidad es permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los reales motivos por los que se adoptan las decisiones que afectan a los usuarios.

5. Consejos Consultivos de Políticas Sociales⁴: en el año 2002, a través de los decretos 108/02 y 565/02 se crearon los consejos consultivos para el seguimiento y monitoreo de los programas Alimentario y Jefes y Jefas de Hogar Desocupados respectivamente. Su implementación recupera la modalidad de gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil y tiene como motor central la participación ciudadana para la incidencia en la toma de decisiones sobre las políticas públicas. En el año 2005, mediante el Decreto 15/05 se crea el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación trabaja desde la premisa de que los espacios asociativos en general, y los consejos consultivos en particular, son una herramienta fundamental para garantizar la transparencia y la equidad de los programas sociales, y para la construcción de políticas sociales acordes a las necesidades de desarrollo de las comunidades. Los consejos están integrados por representantes de los distintos sectores e intereses que en un territorio determinado deciden participar para aportar propuestas para ese espacio y su población. Se trata de organizaciones de trabajadores ocupados y desocupados, barriales y comunitarias, empresariales, confesionales, cooperativas y mutuales, universidades, representantes del gobierno y organizaciones sociales que abordan temáticas específicas, como jóvenes, aborígenes, género, derechos humanos, tierra y vivienda, entre otras. Entre las funciones asignadas en la normativa vigente, se propone que el CCNPS participe en la **«orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales»**.

6. En materia de control social, otra iniciativa importante la constituye el «Programa Auditoría Ciudadana»⁵ inserto en el marco de la misión de la **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia**, que es afianzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. El programa tiene como **objetivo general** emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales que contribuya a formular una agenda de los asuntos públicos locales

4 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

5 Información de la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete.

con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad.

Los **objetivos específicos** del programa son: a) proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática; b) resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica; c) desarrollar las capacidades ciudadanas para participar en forma crítica e informada de los asuntos locales; d) construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local. El **impacto** esperado es la institucionalización del mecanismo de Auditoría Ciudadana como sistema participativo de monitoreo y control de las prácticas democráticas para contribuir así al fortalecimiento de la democracia.

El programa toma como **unidad de análisis** a los municipios y está dirigido a sus ciudadanos y a sus gobiernos. A través de él, se busca brindarles a ambos un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, como también las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan al fortalecimiento de la calidad de las prácticas democráticas. La particularidad de este programa consiste en su modalidad de implementación a través del mecanismo de Auditoría Ciudadana, que introduce instancias de consulta y participación social en sus diversas etapas.

D. Control por Resultados: incorporada en el Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/01) como parte de las transformaciones verticales, la «Gestión por Resultados» (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Se instrumenta mediante acuerdos-programas, con el objeto de refocalizar la conducción y la gerencia de los organismos de la administración pública hacia un modelo que privilegie los resultados por sobre los procedimientos y priorice la transparencia de la gestión. Caracterizándose por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

La Gestión por Resultados⁶ implica: la definición de resultados esperados realistas, basados en los análisis apropiados; la identificación clara de beneficiarios

de programas y la elaboración de programas que respondan a sus necesidades; el seguimiento del progreso, a partir de los indicadores apropiados en función de los resultados y recursos utilizados; la identificación y la gestión de los riesgos, teniendo en cuenta los resultados y los recursos necesarios; el aumento de los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas y la integración de ellos en las decisiones; la producción de informes sobre los resultados obtenidos y los recursos usados.

Para ello se utilizan herramientas de gestión como el planeamiento estratégico, la reingeniería integral de procesos, la vinculación entre programación presupuestaria y programación operativa, el rediseño de los procesos de administración de recursos, la implantación de sistemas de rendición y petición de cuentas, la implantación del sistema de control de gestión operacional y el entrenamiento y capacitación de todos los niveles organizacionales en la nueva modalidad de gestión. Mediante la implementación de esta forma de gestión se tiende a dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos.

Sus ejes rectores son: transparencia mediante la apertura al conocimiento y escrutinio públicos de la información relativa al uso de los recursos del Estado; Innovación Tecnológica a través de la creación y fortalecimiento de sistemas y redes de comunicación; Calidad de Servicios a través del uso de nuevas tecnologías de gestión; Optimización de recursos y productividad mejorando el rendimiento de los recursos; Participación y Control Ciudadano mediante la creación de sistemas y programas de participación y control del desempeño institucional.

E. Control por Competencia Administrada: el objetivo de este control es terminar con el monopolio en la prestación de servicios. Para ello se recurre a la descentralización entre órganos gubernamentales; la privatización y la delegación de la prestación en entes públicos no estatales.

En nuestro país, esta experiencia gira en torno a la privatización de servicios. Comenzada en 1989, con las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, posteriormente se completa el proceso mediante la Ley 24.629 de 1996 y otros decretos del PEN. El proceso de privatización ha sido objeto de variadas críticas referidas a: los errores y desprolijidades cometidos en su

6 Secretaría de la Gestión Pública; Jefatura de Gabinete.

ejecución, la falta de discriminación entre actividades de importancia estratégica y las que no la tienen; el hecho de que no terminó con el monopolio y los ciudadanos fueron clientela cautiva de los prestadores.

La privatización dio lugar a la aparición de los entes reguladores que tienen la función de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores privados a cargo de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Sus objetivos se centran en mejorar la operación y confiabilidad del servicio, incentivando la eficiencia de los prestadores y ofreciendo tarifas justas y razonables para los usuarios.

Fueron creados en la década de 1990 por leyes del Congreso nacional o decretos del Poder Ejecutivo Nacional y poseen un status jurídico diferenciado del de los ministerios y demás dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. La razón de esta independencia es asegurar la continuidad de los equipos técnicos más allá de la duración del gobierno, como forma de brindar mayor estabilidad e independencia a la hora de establecer y aplicar regulaciones.

En relación con sus capacidades y competencias, la mayoría de estos entes gozan de las siguientes características específicas que fueron establecidas en las normas de creación:

- regulatorias, al dictar normas a las que deben someterse los sujetos de la ley;
- administrativas, por controlar la prestación del servicio;
- judiciales, debido a que algunos entes tienen ciertas capacidades de resolución de conflictos.

Además, tienen amplias atribuciones para la obtención de información sobre las empresas prestatarias y sus respectivas industrias.

Los entes reguladores pertenecen a la administración descentralizada y, salvo algunas excepciones, la mayoría se vincula funcionalmente con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Ellos son:

1. Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN): creada mediante la Ley 24.804 (Ley Nacional de la Actividad Nuclear) en 1997, como entidad autárquica en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, la ARN está dirigida y administrada

por un directorio integrado por tres miembros: un presidente y dos vicepresidentes designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Tiene la función de regular y fiscalizar la actividad nuclear en todo lo referente a los temas de seguridad radiológica y nuclear, protección física y no proliferación nuclear. Debe asimismo asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en las materias de su competencia. La ARN tiene como objetivo establecer, desarrollar y aplicar un régimen regulatorio para todas las actividades nucleares que se realicen en la República Argentina.

2. Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC): fue creada por el Decreto 660/1996 y funciona como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación. Por el Decreto 521/2002 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso su intervención por el período de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (25.561), motivado por razones operativas y funcionales para proceder a su reorganización. Sus objetivos son: a) ejercer el poder de policía del espectro radioeléctrico, de las telecomunicaciones y de los servicios postales, controlando el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en la materia, además de aplicar las sanciones previstas en los respectivos marcos regulatorios; b) asistir a la Secretaría de Comunicaciones en la actualización y elaboración de los Planes Técnicos Fundamentales de Telecomunicaciones y en el dictado de los reglamentos generales de los servicios de su competencia; c) prevenir y sancionar conductas anticompetitivas; d) asistir a la Secretaría de Comunicaciones en el ejercicio de la representación nacional ante los organismos y entidades internacionales.

3. Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA): creado por **Decreto 375/97, lo dirige y administra** un directorio integrado por cuatro miembros, de los cuales tres (presidente, vicepresidente y un vocal) son designados por el PEN, mientras que el segundo vocal es designado, de común acuerdo, por los gobernadores de las provincias donde se encuentren ubicados aeropuertos que integren el Sistema Nacional de Aeropuertos. El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos es el encargado de regular, controlar y fiscalizar todos aquellos servicios que se prestan a los pasajeros y usuarios en los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos. Desde el edificio de la terminal a la pista de aterrizaje, pasando por el estacionamiento y los locales comerciales, la calidad de la infraestructura aeroportuaria y las inversiones que se requieren para su ajuste a la demanda son supervisados y regulados por el ORSNA. Tanto las funciones de control operativo de las actividades aeronáuticas,

los servicios de tránsito y control del tráfico aéreo y protección al vuelo –que han sido reservados a la Fuerza Aérea Argentina– como lo concerniente a los horarios de los vuelos, expendio de pasajes aéreos, *check-in*, aeronaves y todo lo que se refiere a la actividad de las aerolíneas –responsabilidad de la Subsecretaría de Transporte Aero comercial– quedan fuera de las funciones del ORSNA.

4. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT): creada por Decreto 660/96, actualmente se encuentra intervenida. La CNRT es un ente autárquico que controla y fiscaliza el transporte terrestre de jurisdicción nacional. Tiene competencia respecto de: a) el transporte automotor de pasajeros (urbano de las líneas 1 a la 199 e interjurisdiccional de media y larga distancia); b) los trenes y subterráneos de la Región Metropolitana; c) los trenes de pasajeros de larga distancia; d) el transporte automotor y ferroviario de cargas; e) la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro.

5. Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI): creado por Decreto 87/01, está dirigido y administrado por una dirección ejecutiva a cargo de un director ejecutivo y un subdirector ejecutivo, nombrados por el PEN. Es un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, encargado de controlar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los concesionarios viales de los accesos a la Ciudad de **Buenos Aires**, los corredores viales nacionales concesionados, y la conexión física **Rosario-Victoria**.

6. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA): creado por Ley 24.583, está dirigido por un administrador y un subadministrador designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Este ente vela por el cumplimiento de los requisitos para la provisión de agua potable y saneamiento. Para ello tiene ciertas capacidades como la de asistir en el desarrollo de las privatizaciones; brindar asesoramiento y asistencia técnica a organismos y entidades; dictar sus normas orgánicas; establecer los reglamentos generales y operativos, entre otros. El ENHOSA organiza, administra y ejecuta programas de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector Agua Potable y Saneamiento, en todo el territorio nacional.

7. Órgano Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP): creado por Decreto 239/99, su conducción es ejercida por un consejo técnico, dirigido por un presidente e integrado por cuatro directores regionales con carácter de vocales,

elegidos por concurso. La misión del ente consiste en «lograr que las presas en la Argentina cumplan con los estándares internacionales de seguridad, tanto estructural como operativamente, con el objeto de proteger a la población y resguardar el patrimonio nacional».

8. Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS): creado por Ley 26.227 en el año 2007, reemplaza al Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). La ley lo define como entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado, en cuya dirección interviene un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante de la provincia de Buenos Aires y un representante del PEN. El ERAS tiene por finalidad la regulación y control de la prestación de los servicios de agua potable y desagües prestados en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

9. Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): creado por Ley 24.065 es dirigido y administrado por un directorio integrado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, dos de ellos a propuesta del Consejo Federal de la Energía Eléctrica. Su mandato dura cinco años y puede ser renovado en forma indefinida. Tiene jurisdicción en el área de la concesión de la distribución de la desaparecida empresa de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) y a nivel nacional, en el transporte y la generación de energía. El ENRE tiene como función garantizar que no se produzcan conductas lesivas, previniendo conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias, la no constitución de situaciones que configuren abuso de posición dominante, el cumplimiento de los controles ambientales, el otorgamiento de los certificados de conveniencia y necesidad pública (CCNP) para la ampliación del sistema de transporte, la autorización de acceso a la capacidad de transporte existente de nuevas plantas de generación y el control de las tenencias accionarias. Además, al ENRE le corresponde controlar el cumplimiento de los contratos de concesión a través del comportamiento de las tarifas a los usuarios finales en las áreas que corresponden a EDENOR, EDESUR y EDELAP y el control de la calidad.

10. Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGÁS): creado por Ley 24.076, actualmente se encuentra intervenido. Entre sus funciones más importantes se encuentran aplicar y hacer cumplir la ley y sus reglamentaciones, dictar reglamentos

a los que se ajustarán los sujetos de la ley, informar y asesorar a los sujetos de la industria, prevenir conductas anticompetitivas, aprobar las tarifas de transporte y distribución del gas.

Los entes reguladores son auditados principalmente por el Congreso nacional, a través de:

- Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado (Ley 23.696) organismo compuesto por seis miembros de cada una de las cámaras con el objeto de seguir la aplicación de la Ley N°23.696.
- Auditoría General de la Nación, órgano técnico, funcionalmente autónomo que se encuentra dentro del área del Congreso de la Nación y tiene como competencia el control de las privatizaciones y de los entes reguladores.

V. A modo de conclusión

Decíamos más arriba que la participación ciudadana constituye un complejo proceso de interacción entre gobierno y sociedad. Afirmábamos también que la participación no es cualquier tipo de intervención, sino –fundamentalmente– intervención directa, concreta y tangible de los ciudadanos en los asuntos públicos, en competencias tradicionalmente reservadas al Estado.

En la actualidad ya no se admite que el Estado sea el único promotor del bien común. Por el contrario, todos los días se incorporan en la gestión de lo público, de lo que es de todos e interesa a todos, nuevos protagonistas que, mediante distintos tipos de intervención, procuran la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad.

El recorrido y análisis de diversas normas y programas, además de su cruce con las distintas modalidades del control, han puesto de relieve la importancia del control social. Hoy, en nuestro país aparecen distintas instancias de participación que definen nuevos campos de intervención ciudadana. En todas y cada una de ellas el acceso a la información pública surge como auténtico presupuesto de la participación.

Nuevos instrumentos y modalidades en las que, sin embargo, debemos resaltar el carácter de no vinculante que tienen las audiencias públicas y el escaso margen generado a la participación activa en los distintos programas. De todas maneras

esos instrumentos son perfectibles y a futuro habrá de pensarse en el modo de transformar esta incipiente participación en una intervención activa y vigorosa que defina una nueva relación Estado/Sociedad.

Bibliografía

- BOBBIO N. Y MATTEUCCI N. *Diccionario de Política*; Siglo XXI Editores; México (1981).
- BOBBIO NORBERTO. *Estado, Gobierno y Sociedad*; Fondo de Cultura Económica; México (1985).
- BRESSER PEREIRA, L; CUNNILL GRAU, N. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*; CLAD/ Paidós; Buenos Aires (1998).
- CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*; CLAD-BID-Eudeba; Buenos Aires (2000).
- CUNILL GRAU, NURIA: *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad*; Revista del CLAD Reforma y Democracia; N°4; Julio 1995; Caracas Venezuela
- CUNILL GRAU, NURIA. *Repensando lo público a través de la sociedad*; CLAD-Nueva Sociedad; Caracas (1997).
- DROMI, JOSÉ R. *Instituciones de Derecho Administrativo*; Editorial Astrea; Buenos Aires (1973).
- FARRANDO I. y MARTÍNEZ P. *Manual de Derecho Administrativo*; Depalma; Buenos Aires (1996).
- GARCÍA DELGADO, D. *Estado y Sociedad*; TESIS Grupo Editorial NORMA S.A.; Buenos Aires (1994).
- GARCÍA DELGADO, D. *Estado-nación y globalización*; Ariel; Buenos Aires (1998).
- MAYNTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*; Alianza Editorial; Madrid (1985).
- KLIKSBERG; B.: *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*; Fondo de Cultura Económica; Caracas (1990).
- KLIKSBERG, B. *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*; V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; República Dominicana (2002).
- OSZLAK, O. *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina*; IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santo Domingo (2000).
- Participación Ciudadana y Administración Pública*; Documento elaborado en la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión; Coordinador: Eduardo Halliburton; Secretaría de la Gestión Pública; Jefatura de Gabinete
- PINTO, J. *Introducción a la Ciencia Política*; Eudeba; Buenos Aires (1995).
- PÉREZ GUILHOU y otros. *Atribuciones del Presidente Argentino*; Depalma; Buenos Aires (1986).

- SARMIENTO GARCÍA y otros. *La Reforma Constitucional Interpretada*; Depalma; Buenos Aires (1995).
- SUBIRATS, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*; Ministerio de las Administraciones Públicas; Madrid (1989).
- SULBRANDT, J. *Modernización del Estado y Ciudadanía en los procesos de democratización. Una perspectiva desde América Latina*, en «Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público. Experiencias internacionales y su relevancia en Chile»; Dolmen Ediciones; Chile (1997).
- XAVIER ARBÓS y SALVADOR GINER *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*; Siglo XXI Editores; España (1993).