

Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público santafesino

New Public Management, organizational mutations and external control: an analysis of Santa Fe's public sector

Bruno Ariel Rezzoagli

*Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral,
Argentina.
E-mail: brezzoagli@fce.unl.edu.ar*

Fecha de recepción: 07/10/2015
Fecha de aprobación: 11/12/2015

Resumen

El presente artículo analiza el uso del recurso al Derecho Privado por parte de la Administración provincial mediante la creación de entidades instrumentales —organizadas preferentemente bajo las formas del Derecho societario— que proliferan en el sector público (a partir de la reedición del paradigma desarrollista en la región a principios del siglo XXI denominado neodesarrollismo) y que se gestionan con un enfoque orientado a resultados como consecuencia de la influencia de los postulados de la nueva gestión pública. Si bien es verdad que la flexibilidad y autonomía de gestión preconizada por la NGP pueden favorecer la consecución de los objetivos previamente fijados atendiendo a parámetros de eficacia, eficiencia y economía, también lo es que la implementación de sus postulados en países con tradición administrativa continental o latina sin la adopción de ciertas garantías propias del Derecho Público ni la adecuación de los controles estatales a dichas formas de gestión permite una discrecionalidad que puede incrementar los riesgos de ineficacia y favorecer prácticas de corrupción.

Palabras clave

- *entes instrumentales*
- *nueva gestión pública*
- *gestión por resultados*
 - *control externo*
- *auditoría de gestión*

Abstract

This article analyzes the use of recourse to private law by the provincial administration by creating instrumental bodies —preferably organized

Keywords

- *instrumental bodies*
- *new public management*
- *management by results*
 - *external control*
 - *performance audit*

under the forms of corporate law— that proliferate in the public sector (from the reissue of the developmental paradigm in the region in the early twenty-first century called neodevelopmentalism) and is managed with a results-oriented approach as a result of the influence of the postulates of the new public management. While it is true that flexibility and management autonomy advocated by the NPM can support the achievement of the objectives previously set according to parameters of effectiveness, efficiency and economy; so it is that the implementation of its principles in countries with continental or Latino administrative tradition without the adoption of certain guarantees of public law and the adequacy of state controls to such forms of management allows a discretion that can increase the risks of inefficiency and encourage corrupt practices.

1. Introducción

A finales de la década del setenta comenzó a gestarse en los países occidentales un fuerte proceso de reforma de sus Administraciones públicas. Esta tendencia a «reinventar el gobierno» (Osborne y Gaebler, 1992) posteriormente se extendió al resto de los países del mundo y alcanzó su apogeo en América Latina durante los años noventa.

Dichas reformas administrativas transformaron tanto la estructura y el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales como su cultura y resultados, con alcances no sólo en términos administrativos sino también políticos en lo concerniente al manejo de los asuntos públicos (Gómez Cárdenas, 2011).

Esta agenda reformista estuvo fuertemente influenciada por las teorías de la «nueva gestión pública» que, desde un punto de vista general, propiciaban transitar de una «administración de procedimientos» hacia una «administración de resultados». En este sentido, el paradigma burocrático (definía a la organización en virtud de las funciones que se le asignaban en la estructura formal y jerárquica de autoridad) que se constituyó en la base de la organización del gobierno de las naciones occidentales durante la mayor parte

del siglo XX (Guadarrama, 2003), no logra adaptarse a las exigencias y necesidades de la presente era —totalmente nueva y diferente— (Crozier, 1997). Concretamente, las deficiencias de la Administración burocrática (proliferación de normas, rigidez, inmovilidad, gasto elevado) dieron origen al conjunto de ideas que enmarcan la nueva gerencia pública conocido como el «paradigma posburocrático» (Barzelay, 1992).

La nueva gestión pública puso el acento en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en las organizaciones del sector público, prestando menor atención a las prescripciones procedimentales y normativas (Leeuw, 1996). Como se puede apreciar, se buscaba tomar distancia de la racionalidad burocrática (Guerrero, 1999).

Se presentaban, por lo tanto, distintas iniciativas que iban desde la reestructuración, racionalización y reingeniería administrativa hasta cambios en la rutina de las Administraciones públicas con el objeto de proporcionar servicios de calidad a los administrados a partir de una más eficiente gestión pública. Fenómeno que, si bien nació en los países anglosajones, se extendió a nivel mundial convirtiéndose en el eje principal de la modernización de la Administración pública en países con tradiciones

institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los latinoamericanos (Piana, 2013).

Consecuentemente, estas tradiciones administrativas se vieron notablemente afectadas a partir de la implementación de los postulados de la nueva gerencia pública; más, por cuestiones obvias, el sistema jurídico—administrativo de origen francés que el esquema de inspiración anglosajona (Rodríguez Arana, Moreno Molina, Jinesta Lobo y Navarro Medal, 2011:22). Esto es así ya que la nueva gestión pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de los países en los que nació (aquellos de tradición anglosajona), y pierden sus instrumentos buena parte de sus supuestas bondades cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo las de tradición europeo—continental (Ramíó Matas, 2001), lo cual provoca una aplicación indiscriminada del Derecho Privado y el surgimiento, si no se adecúan los controles estatales a esta nueva realidad, de entidades instrumentales con elevado riesgo de ineficacia y corrupción en la gestión de fondos públicos.

Efectivamente, conforme las Directrices de Aplicación de la Auditoría del Rendimiento de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante, INTOSAI), la forma de gestión pública que se utilice en un momento dado influirá necesariamente en las prioridades de la auditoría gubernamental. Así, en países donde la gestión pública está primordialmente vinculada con los medios y menos implicada en los fines, las auditorías también tienden a centrarse en corroborar si las reglas se han cumplido, y no si éstas sirven al objetivo que se proponen; mientras que en aquellos otros que han adoptado la dirección por objetivos y resultados, parece haberse optado por la postura opuesta (INTOSAI, 2004).

Por lo tanto, en este escrito se aborda el uso del recurso al Derecho Privado por parte de la Administración provincial mediante la creación de entidades instrumentales —organizadas preferen-

temente bajo las formas del derecho societario— que proliferan en el sector público (a partir de la reedición del paradigma desarrollista en la región a principios del siglo XXI denominado neodesarrollismo) y que se gestionan con un enfoque orientado a resultados como consecuencia de la influencia de los postulados de la nueva gestión pública, y cómo ello repercute en materia de control externo.

2. La huida del Derecho Administrativo como consecuencia de la implementación de la nueva gestión pública en los países de tradición europeo—continental

En la mayoría de los países anglosajones, la actividad de sus Administraciones públicas no ha dado origen a la formación de un Derecho propio, ya que el principio por antonomasia de la actuación de aquéllas es el sometimiento al Derecho Privado y los quiebres de este principio no son más que simples excepciones de las normas jurídicas generales. Por lo tanto, no ha llegado a conformarse un auténtico sistema de Derecho Administrativo. En tal sentido, podemos mencionar, por ejemplo, que sus adquisiciones y contrataciones se han regido comúnmente por las normas del Derecho Civil, Mercantil o Laboral, con algunas singularidades de régimen debido a necesidades de carácter procedimental y financiero (Santamaría Pastor, 1990).

Esta situación es, o al menos era, muy distinta en países de raigambre europeo—continental (como, por ejemplo, el nuestro), donde se parte de la concepción que la Administración tiene que someterse a unas reglas distintas de las que regulan las relaciones entre los particulares, destacándose en éstos una marcada tendencia a la conformación de un cuerpo normativo propio y característico, diferenciado del Derecho común, de la Administración pública. No obstante, bajo el pretexto de un mayor dinamismo de la acción gubernamental y sobre la

base teórica de la descentralización, se ha pasado en estas últimas décadas a una aplicación indiscriminada del Derecho Privado (Saz Cordero, 1994).

Efectivamente, las Administraciones públicas de países continentales o latinos comienzan a renegar del Derecho Administrativo por ser especialmente rígido, lleno de controles y formalismos que retardan demasiado la ejecución de las nuevas funciones que en la actualidad deben realizar las organizaciones gubernamentales (Sendín García y Navarro, 2006). Frente a esta incapacidad del Derecho Administrativo, la nueva gestión pública ha propuesto nuevas soluciones institucionales, ampliamente conocidas en el Derecho Comparado y que están pugnando por ganar estatus jurídico entre nosotros (Prats Catalá, 2010).

En definitiva, se reducen las diferencias entre los sectores público y privado en lo referente a personal, esquemas de remuneración y modalidades de gestión y disminuyen, pues, la cantidad de reglas y procedimientos que coordinan la actuación de las distintas entidades y dependencias de gobierno, sujetas a pautas uniformes para efectuar gastos (Dunleavy y Hood, 1994).

No obstante, en Sudamérica muchas reformas institucionales no lo han sido únicamente debido a la influencia de los postulados propios de la nueva gestión pública sino también al denominado neodesarrollismo que al inicio del siglo XXI impulsaron las naciones de desarrollo medio (como Argentina y Brasil) para alcanzar a los países desarrollados (Bresser Pereira, 2007), combinando una intervención estatal fuerte con reformas institucionales pro mercado, en donde la figura del Estado poderoso se conjuga con el manejo cuidadoso de los recursos públicos (Cao y Laguado Duca, 2014) y la preocupación por la eficiente gestión de los servicios públicos (en consecuencia, se continuaron ejecutando programas de modernización o informatización, aunque ya no como un eje fundacional del proceso de reforma). Puntualmente, en nuestro país se reestatizaron total o parcialmente empresas de servicios públicos o aquellas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional (Aerolíneas Argentinas, YPF, ferro-

carriles, empresas de agua y saneamiento ambiental, correos, etc.) y también se crearon otras, tales como ENARSA, ARSAT, Radio y Televisión Argentina, YPF tecnología SA, etc. (Cao y Laguado Duca, 2014).

Como se puede apreciar, tanto entidades públicas estatales como personas jurídicas privadas se encuentran en las distintas latitudes de nuestra geografía del sector público. Dentro de las primeras coexisten, tal como señala Cassagne (2002), «formas jurídicas llamadas puras» con un régimen típico de Derecho público (entidades autárquicas) con aquellas «entidades descentralizadas que realizan actividades industriales y comerciales» dotadas de un régimen jurídico mixto de Derecho Público y Privado; siendo los rasgos característicos de estas entidades: creación estatal y pertenencia a la organización administrativa. Dentro de las segundas se distinguen las sociedades del Estado, las sociedades con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, etc. (Cassagne, 2002).

La actuación de la Administración (o, mejor dicho, de todo ente o forma jurídica de intervención estatal o donde el Estado tenga una decisiva incidencia) en régimen de mercado no sólo justifica el recurso al Derecho Privado sino que también lo legitima. Ello no quiere decir que estos entes no deban respetar determinadas exigencias jurídico-públicas que se derivan de los fines que persiguen, de la influencia ejercida por la Administración, o de los fondos públicos involucrados en su gestión (Rivero Ortega, 1998).

Pero, como advierte Laguna de Paz (1995), el problema es que no siempre existe mercado y, sin embargo, la Administración recurre a las fórmulas organizativas jurídico-privadas para realizar una pluralidad de tareas que son específicamente administrativas y que, por tanto, se desenvuelven al margen de la competencia (Laguna de Paz, 1995: 217). Esto último sí resulta sumamente cuestionable.

Siguiendo con este razonamiento, se puede señalar que no tiene la misma significación el hecho de que tales entes actúen en régimen de monopolio que si actúan bajo rigurosas condiciones de mercado; tampoco resultan equiparables los de

capital íntegramente público de aquellos que se conforman con aportación de capital privado. Estos últimos son sujetos de naturaleza privada, mientras que los primeros, conforme a la postura doctrinal de Rivero Ortega (1998), ostentan la condición de poderes públicos (por lo tanto, el citado autor propone una necesaria reducción de la discrecionalidad en la elección de la forma organizativa, canalizando este tipo de organizaciones hacia la modalidad del ente público sujeto al Derecho Privado y ajustándose a su régimen contractual: la formación de su voluntad estará regida por el Derecho Administrativo mientras que la ejecución y extinción de los contratos estarán sujetos al derecho privado). Por ello, Martín Retortillo (1996) sostiene que en ocasiones el recurso a las fórmulas jurídico-privadas no ha respondido sino a la finalidad de eludir controles, con el propósito de que el poder público no se viera limitado en su actuar.

Por otra parte, en ningún caso el rigor de la normativa pública puede ser equiparado con el de las normas privadas, por exigentes que éstas aparezcan (Laguna De Paz, 1995).

3. Gerencia pública y entidades instrumentales en la provincia de Santa Fe

Atendiendo a lo señalado en el punto anterior, no podemos pasar por alto que también nuestra Administración provincial santafesina ha recurrido a la utilización del Derecho Privado para agilizar su modo de acción cuando lleva a cabo actividades netamente económicas. Ello se ha materializado mediante la creación de entidades instrumentales organizadas preferentemente bajo las formas del Derecho Societario, pero que no dejan de ser por la composición de su capital y designación de sus directivos un brazo de la propia Administración matriz para realizar las comentadas actividades.

En otras palabras, hay actividades que desarrolla la Administración pública no sólo en régimen jurídico-

privado sino acudiendo a formas jurídicas privadas de personificación (Troncoso Reigada, 2009).

Cabe advertir que la Administración, haciendo uso de su potestad organizatoria, puede ordenar los recursos materiales y humanos de forma óptima para el cumplimiento más eficaz de las funciones que tiene encomendadas (Nevado Batalla, 2003). En este sentido, siguiendo a Richard Rose (1998), podemos identificar dentro del sector gubernamental diferentes tipos de organizaciones: 1) organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos y de propiedad y financiamiento públicos, 2) organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad pero no de financiamiento gubernamental, 3) organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad y financiamiento gubernamentales, 4) organizaciones cuyos directores no son elegidos ni designados por el gobierno, pero de propiedad gubernamental o principalmente financiadas por el gobierno, 5) organizaciones periféricas.

La Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado Santafesino (Nº 12510) establece una distinción entre los términos «Administración provincial» y «sector público provincial», dado que éste comprende tanto a aquella como a las empresas públicas, sociedades y otros entes públicos. Por su parte, la «Administración provincial» se compone de la Administración centralizada (ministerios, fiscalía de Estado, secretarías de Estado) y descentralizada del Poder Ejecutivo (organismos de seguridad social, salud, previsión social, organismos de servicios y obras públicas, entes reguladores de organismos y servicios privatizados y de control, y otros organismos); la Administración centralizada y descentralizada del Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, y Poder Judicial.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, existe una proliferación de entidades instrumentales creadas por la Administración provincial, tales como entes instrumentales en forma jurídico-pública sujetos a Derecho Público, entes instrumentales en forma jurídico-pública sujetos a Derecho Privado, y entes organizados en forma jurídico-privada. En este sentido, forman parte del sector público

instrumental santafesino: Empresa Provincial de la Energía, Banco Santa Fe SAPEM (en liquidación), Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado, Aguas Santafesinas Sociedad Anónima, Radio y Televisión Santafesina Sociedad del Estado.

A los fines de ejemplificar esta huida del Derecho Administrativo, resulta ilustrativo mencionar que los contratos de las sociedades estatales de la provincia de Santa Fe están expresamente excluidos del «régimen común de contrataciones para el sector público» que fija la Ley N° 12510, siempre y cuando la actividad habitual y específica de estas sociedades sea comercial, industrial, financiera u otra y dichos encargos se realicen en cumplimiento de su objeto social. Concretamente, las sociedades del Estado, con existencia legal como sociedades descentralizadas, patrimonio y personalidad jurídica propia, están sometidas principalmente al Derecho Privado ya que, en su objeto, incorporan una actividad comercial, industrial o de servicio al Estado provincial, ajenas a las formas del Derecho Público en cuanto a la emisión de actos administrativos, atento a que su vida interna se rige por sus normas estatutarias y por la Ley de Sociedades Comerciales, lo que no invalida el control externo del Estado a través de la auditoría de sus balances comerciales (Resolución 25/06 del Tribunal de Cuentas).

4. El control externo gubernamental de tradición europeo–continental

El control gubernamental en aquellos países con tradición administrativa europeo–continental se encomienda, por lo general, a órganos colegiados denominados tribunales o cortes de cuentas. Si bien son verdaderos tribunales, en general dependen de los Parlamentos o Congresos, o de la Cámara Baja u Asamblea (Apreza Reyes, 2004). Este sistema surge en los países de la Europa continental, es aplicado en Francia y con ciertos matices en España, Bélgica, Italia y Rumania.

En la mayor parte de las naciones anglosajonas (principalmente en aquellos con tradición jurídica del denominado *common law*, como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia) el control externo del gasto público se lleva a cabo por órganos unipersonales que sólo ejercen funciones fiscalizadoras. El resarcimiento del daño causado como consecuencia de un irregular manejo de los caudales públicos es exigido por parte de la Administración ante la jurisdicción ordinaria (Raigosa Sotelo, 1996).

Algunos países iberoamericanos han seguido el sistema de controlarías basado fuertemente en la organización anglosajona (por ejemplo, la Contraloría General de la República de Colombia, la Auditoría Superior de la Federación de México, la Contraloría General de Chile, etc.), a diferencia de España, cuyo modelo sigue el inspirado en la organización francesa de un Tribunal de Cuentas que controla *a posteriori* la actividad financiera (Domínguez Alonso, 1981).

En Argentina, en el sector público nacional la figura europea del Tribunal de Cuentas —que implicaba juicios de cuentas y de responsabilidad de los funcionarios públicos— queda sustituida por el de una Auditoría General sin funciones jurisdiccionales; en el ámbito provincial y municipal, como es el caso concreto de la provincia de Santa Fe, el control externo se realiza mediante el denominado sistema europeo continental por Tribunales de Cuentas con facultades jurisdiccionales propias, de conformidad con las normas previstas por las constituciones y leyes provinciales, con excepciones muy contadas como es el supuesto de la provincia de Salta que cuenta con una Auditoría General o de la ciudad de Buenos Aires (Rezzoagli, 2010).

Este presente provincial en materia de control externo del Estado es producto de la influencia de la raíz jurídica hispana, que desde antiguo conociera a los organismos de contralor con el nombre de Tribunal de Cuentas. Por lo tanto, la recepción de la figura europeo–continental del Tribunal de Cuentas en los ordenamientos constitucionales provinciales resulta de tal modo plenamente entendible (Atchabahian, 2006).

Históricamente, estos organismos se han abocado al control de legalidad de la actividad económico-financiera del sector público, a diferencia de las Auditorías Generales que ya han venido ejerciendo controles de gestión y la evaluación del desempeño organizacional.

Cabe aclarar que la auditoría de gestión, de conformidad con las Normas de Auditoría (NA 1.0.38 y 1.0.40) de la INTOSAI, comprende: (a) el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas; (b) el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas y (c) el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos.

No obstante, en la actualidad los Tribunales de Cuentas comienzan a incorporar, por lo menos desde un punto de vista normativo, las denominadas auditorías operativas o de gestión. Tal es el caso del Tribunal de Cuentas de Santa Fe, ya que entre sus competencias destaca aquella referida a la «auditoría y control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial No Financiero» (art. 202 inc. b). Sin embargo, como señala Milt (2014), el Tribunal de Cuentas Provincial no despliega una fiscalización del tenor que se propone, sino que actualmente se concentra en el análisis y comprobación de la legalidad y la regularidad contable-financiera del accionar de las jurisdicciones y entidades de sector público provincial.

5. Del control externo formal al control externo de gestión en el sector público instrumental

Una vez reflejada la composición del sector público provincial y la raíz continental del control externo, conviene aclarar que el régimen jurídico público sujeta la actuación administrativa a una serie de exigencias legales que determinan su validez (principio de legalidad), lo cual no sucede en el ámbito del Derecho Privado donde los sujetos se rigen, en término generales, por el principio de la autonomía de la voluntad. Por lo tanto, si bien el Derecho Administrativo es un derecho de privilegios para la Administración también es garantista del interés colectivo.

En consecuencia, la gestión de fondos públicos en régimen de derecho privado sin la correspondiente comprobación de los objetivos y resultados alcanzados se convierte en un espacio propicio para la ineficacia. Asimismo, las entidades instrumentales jurídicas privadas también deben respetar determinados principios propios del Derecho Público dados los fondos públicos involucrados en su gestión.

Actualmente, el control externo del Tribunal de Cuentas sobre las sociedades del Estado se reduce a la auditoría de balances comerciales y deja afuera el control posterior de legalidad, que sí alcanza a los entes instrumentales organizados en forma jurídico-pública, como es el caso de la Empresa Provincial de la Energía. De todos modos, en ambos casos se trata de un control de regularidad, ya sea contable (auditoría financiera) o de cumplimiento (examen de legalidad).

Particularmente, en este tipo de entidades instrumentales que se rigen principalmente por el Derecho Privado (sociedades del Estado) o por una regulación administrativa especial para ciertas actividades (empresas públicas),¹ la necesidad de control de

(1) La Empresa Provincial de la Energía si bien actúa, en cuanto persona pública estatal, con plena sujeción a las leyes provinciales de contabilidad y de obras públicas, la explotación de sus servicios está sometida a un régimen específico. Así, en materia de contrataciones de bienes, servicios y obras, posee su propio régimen normativo, adoptando procedimientos que resguarden los intereses públicos de la empresa y aseguren los principios de oposición o concurrencia de oferentes, de igualdad entre los mismos y de publicidad de sus actos.

gestión es aún mayor que en el resto de organizaciones que conforman el sector público. Y esto es así debido a que el régimen económico financiero de las empresas, sociedades y otros entes públicos, es más flexible que el establecido para la Administración provincial, y en cierta medida está bien que así sea, puesto que el desarrollo de sus actividades económicas y su operatoria en el mercado lo exigen.

En efecto, en las entidades que conforman la Administración provincial, la Ley N° 12510 y demás normas financieras se aplican en su máximo nivel de intensidad. En pocas palabras, junto al sometimiento al régimen general de actuaciones administrativas y las normas que rigen para los contratos administrativos o para el patrimonio del que son titulares, la administración de los caudales que manejan estará sujeta a un marco legal jurídico-público que puede esquematizarse así: sujeción al régimen de presupuesto provincial, al control interno, al control externo y al régimen de contabilidad pública. Existe, en términos generales, una correlación entre el régimen administrativo y el régimen financiero (Pascual García, 2010).

Por su parte, las empresas, sociedades y otros entes públicos se regirán por sus leyes orgánicas o estatutos y supletoriamente por la Ley N° 12510, salvo que el Tesoro deba prestar asistencia financiera, en cuyo caso queda facultado el Poder Ejecutivo a adoptar controles adicionales (el art. 5 de dicha ley). Concretamente, esta ley dispone que será obligación del Poder Ejecutivo aprobar los presupuestos de las empresas, sociedades y otros entes públicos, salvo en aquellos supuestos indicados en ella, en los que se necesita aprobación del Poder Legislativo. Tales supuestos son los siguientes: cuando el Tesoro deba financiar su déficit, cuando requieran garantía de la provincia para su endeudamiento o cuando el mencionado Cuerpo solicite que se las incluya en el anexo del proyecto de ley.

Además, es importante destacar que, si bien tanto la calidad de ente estatal de los socios como su regulación por el régimen de sociedades anónimas confieren especificidad operativa a estas sociedades instrumentales en pos de lograr eficiencia empresarial, no por ello están excluidas del control interno de la Sindicatura General de la Provincia (SIGEP), en virtud de lo establecido en el art. 183 de la Ley N° 12510. Dichos entes instrumentales organizados bajo las formas del Derecho Societario² cuentan con comisiones propias de fiscalización, y corresponde a la SIGEP proponer a los organismos que ejerzan sus derechos accionarios en el ente en cuestión la designación de los funcionarios que en carácter de síndicos integrarán los órganos de fiscalización interna, de conformidad con lo que dispongan los respectivos estatutos (*vid.* Decreto 640/2007). Como se puede apreciar, el control interno estatal sobre una sociedad instrumental se realiza, por lo general, en la misma sociedad desde adentro de ella, a través de las citadas comisiones u órganos de fiscalización.

Este régimen al que están sometidas las entidades instrumentales es coherente con una gestión orientada a resultados y no basada en procedimientos, que permita a los directivos y gestores una mayor autonomía y flexibilidad con miras a alcanzar los objetivos previamente fijados (Martín—Castilla, 2005). Pero, al mismo tiempo, dicha libertad de actuación exige a éstos una mayor responsabilidad, rendición de cuentas y sometimiento a un control de gestión y evaluación de resultados.

6. A modo de conclusión

En función del análisis realizado en estas páginas, resulta importante destacar que a una gestión pública basada en normas y procedimientos le

(2) Nos referimos a las sociedades en las que el Estado provincial tenga participación accionaria de cualquier índole, y que se encuentran regidas por las Leyes N° 19550 y 20705 y el Decreto Ley N° 15349/46 ratificado por Ley N° 12962 o las normas similares que en el futuro las sustituyan.

corresponde justamente un control que busque primordialmente corroborar el cumplimiento de esas normas y procedimientos; mientras que a una gestión orientada a resultados, y cuyos gestores cuentan con un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad en sus actuaciones, le corresponde principalmente un control de gestión y evaluación de resultados.

El problema es que esa transición de una gestión burocrática a una gestión posburocrática no ha sido acompañada en la provincia de Santa Fe de la necesaria ampliación del control externo de carácter formal hacia un control externo de gestión y evalua-

ción de resultados. En otras palabras, resulta necesario implementar controles de gestión para que junto a los controles sociales (impulsados a partir del decreto de acceso a la información pública en la provincia) contribuyan a minimizar los riesgos de ineficacia y corrupción inherentes al elevado grado de autonomía que tienen los directivos u administradores de los entes instrumentales organizados en forma jurídico-privada.

Finalmente, el control externo de gestión de la actividad económico-financiera del sector público instrumental santafesino debe dejar de ser un mero *desiderátum* para convertirse en una realidad concreta.

Referencias bibliográficas

- Apreza Reyes, M. (2004). La Auditoría Superior de la Federación: una mirada desde los órganos constitucionales autónomos. En *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México: ASF.
- Atchabahian, A. (2006, septiembre). Organismos de control externo en la hacienda pública: importancia de su raigambre constitucional. En *XXIII Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad Pública*, Catamarca.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, California: University of California Press.
- Boto Álvarez, A. (2011). *La Administración Instrumental en el proceso*. Fundación Universitaria de Oviedo, España.
- Bresser Pereira, L. (2007, julio-agosto). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad*, 210, 110–125.
- Campero Cárdena, G. (2004). Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma. En Omar Guerrero (coord.), *Gerencia Pública: una aproximación plural* (pp. 139–256). México: UNAM.
- Cao, H., y Laguado Duca, A. (2014, octubre). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 60, 131–160.
- Cassagne, J.C. (2002). *Derecho Administrativo* (Tomo I, 7ma. ed.). Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Crozier, M. (1997, enero). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 7, Caracas. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0029601.pdf>
- Domínguez Alonso, M. (1981). Las relaciones entre las Cortes Generales (Poder Legislativo) y el Tribunal de Cuentas (Órgano de Control Financiero). En Tribunal de Cuentas, *Crónicas 1981* (pp. 441–491, Vol. II). Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Dunleavy, P.J., y Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16.
- García Sánchez, (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37–64.
- Gómez Cárdenas, C. (2011). Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la Híbridez. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 17, 41–80.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: UNAM.
- Guadarrama, G. (2003). Gerencia pública y política social en Latinoamérica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(4), 127–162.
- INTOSAI (2004). *Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría del Rendimiento. ISSAI 3000*. Estocolmo: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- Laguna De Paz, J. (1995). La renuncia de la Administración Pública al

Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, 136, 201–229.

- Leeuw, F.L. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers, *Accounting, Auditing y Accountability Journal*, 9(2), 92–102.

- Martín–Castilla, J.I. (2005). La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Revista Auditoría Pública*, 36, 47–60. Recuperado de <http://www.auditoriapublica.com/revistas/36/pg47-60.pdf>

- Martín Retortillo, S. (1996). Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 140, 25–67.

- Milt, P. (2014). Recensión de tesis: Hacia una ampliación de los controles tradicionalmente aplicados por el tribunal de cuentas provincial. La fiscalización de la eficacia conseguida en el marco de la presupuestación por programas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, 22, 155–157.

- Nevado Batalla, P. (2003). *Notas sobre Derecho Administrativo I* (2da. ed.). Salamanca: Ratio Legis.

- Nevado Batalla, P. (2005). Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de la gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. En B. A. Rezzoagli (coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. México: Porrúa.

- Nickson, A. (2002, octubre). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24, Caracas. Recuperado de <http://asiare.clad.org/revistas/0044700.pdf>

- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the*

Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, Massachusetts: Addison–Wesley.

- Pascual García, J. (2010). La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público. *Presupuesto y Gasto Público*, 60, 109–128.

- Piana, R. (2013). *El Estado: un recorrido teórico por los temas de hoy*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

- Prats Catalá, J. (2010). Derecho al buen gobierno. En Jordi Sevilla (coord.), *La Reforma de la Administración General del Estado* (pp. 15–74). Madrid: LID Empresarial.

- Raigosa Sotelo, L. (1996). El Poder Legislativo y el Control de las Finanzas Públicas. En G. Rincón Gallardo (coord.), *El Control de las Finanzas Públicas* (pp.75–83). México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, Caracas. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041100>

- Ramírez, M. (2009, enero–junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, 115–141.

- Rezzoagli, B. (2010). *Los tribunales de cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción*. Santa Fe: Librería Cívica.

- Rivero Ortega, R. (1998). *Adminis-*

traciones públicas y Derecho privado. Madrid: Marcial Pons.

- Rodríguez Arana, J.; Moreno Molina, J.A.; Jinesta Lobo, E. y Navarro Medal, K. (2011). *Derecho internacional de las contrataciones administrativas*. San José, Costa Rica: Guayacán.

- Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Santamaría Pastor, J. A. (1990). *Principios de Derecho Administrativo* (vol. II). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

- Saz Cordero, S. (1994). La huida del Derecho administrativo. Últimas manifestaciones. Aplausos y críticas. *Revista de Administración Pública*, 133, 57–98.

- Sendín García, M. y Navarro, K. (2006). *La formación y consolidación del Derecho Administrativo nicaragüense (Un análisis desde el Derecho Administrativo español)*. Managua: Hispamer.

- Troncoso Reigada, A. (2009). La huida de la administración pública hacia el derecho privado y la privatización de los servicios públicos: consecuencias en el régimen jurídico de los ficheros de datos personales y en la delimitación del responsable y del encargado del tratamiento. En *Anuario Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá, II, 31–105. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10017/6437>

Registro bibliográfico

Rezzoagli, B.A. (2015). Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público santafesino. *Revista Ciencias Económicas*, 12(02), 9–18.