

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 1 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2014 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INCIDENCIAS EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN THE CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT. EFFECTS IN THE CONTROL OF ENVIRONMENTAL PUBLIC MANAGEMENT

RAQUEL CYNTHIA ALIANAK

Profesora titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (Rosario, Argentina) y profesora adjunta por concurso de dicha materia en la citada Facultad. Master on Comparative Law (University of San Diego, USA). Profesora adjunta en la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires (sede Rosario). Profesora titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano (UCEL) de Rosario. Miembro fundadora y miembro activa de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Profesora estable de la Carrera de Posgrado de Especialización en Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la UNR; Profesora invitada en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Ha sido Secretaria y Vice-presidente del Colegio de Abogados de Rosario (períodos desde el año 1999/2008). Presidenta del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Rosario. Fundadora y Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Abogados de la Construcción, con sede en Capital Federal. Abogada. E-mail: raquelalianak@hotmail.com

Recibido el: 04.03.2014
Aprobado el: 22.04.2014

RESUMEN

El trabajo analiza cómo el control interno de la gestión pública, y en particular de la gestión pública ambiental, no es una tarea a ser desarrollada una vez al año cuando llegan los auditores, sino que representa un real compromiso dentro de cada órgano y ente administrativo, de modo que cada uno de ellos asuma el rol que le compete en el control de los planes, programas y proyectos, a fin de verificar su desenvolvimiento y el logro de los resultados propuestos. Se enfatiza e insiste en la fabulosa herramienta del libre acceso a la información (y aquí tenemos el control social de la gestión pública), que involucra no sólo los datos o información que los ciudadanos pueden solicitar que les sea brindada, sino asimismo toda la información que debe ser publicada y/o entregada dentro de lo que se denomina "transparencia activa", en temas presupuestarios, aspectos financieros, actividades del Estado en todas las áreas, así como los resultados concretos de programas, planes y de ciertas políticas públicas.

Palabras-clave: gestión pública; control interno y externo de la gestión; participación pública; gestión pública ambiental; libre acceso a la información; control social de la gestión.

ABSTRACT

The paper analyzes how the internal control scheme of public management and specifically of environmental public management, is not a task to be performed once a year when the auditors arrive, but should represent a real commitment within each government body, so that each of them meets the role that has the authority to, in the control of plans, programs and projects to verify their developments and the achievement of the proposed results. We emphasize and insist on the fabulous tool of free access to information (and here we have the social control of public management), involving not only the data that citizens may ask to be informed, but also all the information that must be furnished within what has been called "active transparency" in the budget, financial aspects, and the concrete results of programs, plans and certain public policies.

Keywords: new public management; internal and external control of public management; public participation; environmental public management; freedom of information; social control of public management.



SUMÁRIO

1. Introducción. Acerca del control de la administración. **2.** Propósito del trabajo. **3.** Criterios fundamentales que deben primar en el control de la gestión. **4.** Experiencias del derecho comparado. **5.** Incidencias en el control de la gestión pública ambiental. **6.** Conclusión a modo de síntesis.

1. INTRODUCCIÓN. ACERCA DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

La gestión administrativa de los entes y órganos de la Administración Pública debe ser transparente, asegurada por la adecuada publicidad que posibilite su control; y además, eficiente y eficaz, de todo lo cual esos órganos y entes están obligados a rendir cuentas a la sociedad.

Estos principios-valores son sustantivos, de insoslayable cumplimiento, y sus cauces de control en nuestro país, están plasmados -a nivel nacional en la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional N° 24156; y en las jurisdicciones provinciales, en las respectivas leyes de administración financiera, eficacia y de control del sector público. En la Provincia de Santa Fe, fue dictada en tal sentido la Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado (Boletín Oficial de la provincia del 02/01/2006), que vino a reemplazar la antigua ley de contabilidad vigente, desde el año 1956 hasta esa fecha.

Estas normas, aplicables en sus respectivas jurisdicciones, abarcan -respectivamente- a la Administración Pública centralizada y descentralizada, incluyendo a las empresas del estado, sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía pública, y otros entes públicos. En la Provincia de Santa Fe, la Ley N° 12.510 es aplicable también al Poder Legislativo, al Poder Judicial y al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El control de la gestión pública, entre otros aspectos sometidos a contralor, está a cargo de los órganos internos y externos de control.

El *control interno*, entonces, de la eficiencia de la gestión administrativa y financiera, previo y posterior, a nivel nacional como en jurisdicción santafecina, es ejercido por las respectivas *sindicaturas generales* de la Nación o de la Provincia, en su carácter de órganos de control interno del Poder Ejecutivo nacional o provincial, con competencias similares.

Y a ello debemos agregar las *Unidades de Auditoría Interna* (U.A.I.) en cada ente u órgano de la Administración (nacional y provincial), que realizan una auditoría posterior de la gestión, cuyas competencias en ambas jurisdicciones son casi idénticas. Estos órganos tienen dependencia técnica con la Sindicatura General, pero jerárquicamente dependen de la autoridad superior del ente u órgano en el que se encuentren.



El control interno es integral, pues abarca una variedad de aspectos: económico, financiero, patrimonial y de gestión.

Sin embargo, cabe puntualizar que tanto a nivel nacional como provincial, la *responsabilidad por el mantenimiento de un adecuado sistema de control interno*, no recae en las Sindicaturas, ni en las Unidades de Auditoría Interna, sino –tal como expresamente está dispuesto en las normas antes citadas- *en la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo*.

Y es en este tópico sobre el que profundizaré posteriormente, en pos de visualizar –precisamente- si esos controles internos de verificación de la eficiencia, eficacia, transparencia de la *gestión administrativa*, se producen en la realidad, y/o si son efectivos, y/o en su caso, si permiten mejorar esa gestión en pos del logro de los resultados esperados.

En cuanto al *control externo*, en la provincia de Santa Fe, contamos con el Tribunal de Cuentas Provincial (de origen constitucional, cuyas facultades además han sido ampliadas legalmente); y en el ámbito nacional con la Auditoría General de la Nación (órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo, que actúa bajo su jurisdicción, si bien cuenta con autonomía funcional), creada originariamente por ley pero que a partir de la reforma constitucional de 1994, tiene jerarquía constitucional.

El Tribunal de Cuentas realiza un control externo posterior, selectivo, de la legalidad de todo acto que pueda incidir o referir a la hacienda pública (a través del “reparo”, o en su caso, de la “observación legal”).

Y asimismo, realiza un control externo y auditoría posterior, legal, presupuestaria, económica, y en cuanto nos interesa especialmente, de gestión, para lo cual ejerce las siguientes atribuciones:

1. Evalúa el cumplimiento de los planes, programas; solicita informes a los órganos de control interno respecto a controles efectuados y sus resultados;
2. Dicta la normativa a la cual sujetará esas auditorías externas, las cuales deben abarcar precisamente aspectos de *legalidad, de economía, eficiencia y eficacia*.

Ello en cuanto nos interesa al tema de esta exposición.

2. PROPÓSITO DEL TRABAJO

En particular, entonces, mi intervención promueve una mirada crítica y también constructiva, sobre los mecanismos de control de la gestión de la Administración pública, centralizada y descentralizada.-

Ello, a fin de pensar si ese contralor es efectivo, a través de una visión de las normativas nacional y provincial santafecina ya citadas, en pos de visualizar qué aspectos del control deberían ser intensificados o modificados, en su caso, para que los objetivos de legalidad, eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública puedan concretarse en



la realidad; y en ese panorama, también citaremos algunas experiencias y regulaciones del Derecho comparado.

Finalmente, realizaremos algunos aportes sobre el control de la gestión pública ambiental.

Una reflexión previa a realizar: la eficacia y eficiencia del control de la gestión pública no depende de la modernidad de la legislación que lo regule o abarque, ni de la trasposición normativa de institutos provenientes de otros sistemas legales, sino –fundamentalmente– de cuestiones muchísimo más simples pero sustanciales: *que exista voluntad política y jurídica de controlar; *que exista real conciencia de lo que es una gestión administrativa eficiente y eficaz; y de *que exista un compromiso asumido de lograr ambas cosas.

También, como paso previo, recordemos el significado del término “eficiencia”: conforme al Diccionario de la Real Academia Española de Letras es “la *capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado*” (es decir, focaliza en la organización o medios necesarios para conseguir un resultado), y de “eficacia”: como “la *capacidad de lograr el efecto que se desea o espera*” (es decir, focaliza en el logro de los resultados pensados).

Es importante recordarlos, pues de lo contrario podrían repetirse como palabras vacías de contenido, y reiteradas sólo como “clichés”, sin significación sustancial y auténtica.

3. CRITERIOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN PRIMAR EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN

Cuando nos referíamos al control y auditoría externa de la gestión, así como a las normativas a la cuales esos órganos de control externo (Tribunal de Cuentas de Santa Fe; Auditoría General de la Nación; Superiores Tribunales de Cuentas de las demás provincias de Argentina) sujetaban su labor, creo interesante resaltar que todos los parámetros y criterios contemplados en dichas regulaciones, apuntan:

- al control de resultados, y de la eficiencia, efectividad y economía de la gestión;
- a que la Auditoría se base, en consecuencia, en evidencia suficiente, relacionada con el tipo de información competente y pertinente que debe ser brindada a los auditores, o que ellos deben bucear o analizar;
- a la revisión periódica por el propio órgano de control externo, de las políticas y procedimientos de esas auditorías externas, mediante un sistema de control interno de calidad;
- al uso de indicadores convenientes que reflejen precisamente los estándares razonables de la gestión y de su control; y que permitan comparar y evaluar el



grado de economía, eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos, así como en la administración de los recursos.

Y precisamente, entre la variedad de procedimientos de auditoría previstos, se indica en primer término, aquel que consiste en evaluar las actividades de control que realiza el propio ente al que se audita, para saber cuáles son las que aplica en la práctica, a fin de compararlas con otras que se consideren más razonables.

A partir de lo reseñado, creo que el punto clave para una gestión pública eficiente y eficaz reside en que exista dentro de cada órgano y ente administrativo, un equilibrado sistema de control interno, que no recaiga sólo en el que realiza la Sindicatura General o las Unidades de Auditoría Interna, sino que sea ideado -con la debida participación de todos los agentes-, implementado y monitoreado por la autoridad máxima de cada organismo o jurisdicción.

Cabe recordar -en consonancia con lo dicho- que la *responsabilidad por el adecuado sistema de control interno en el sistema jurídico argentino*, recae precisamente en esa autoridad máxima de cada ente o jurisdicción.

Y pensemos además, que el control interno por las Unidades de Auditoría Interna no tendrá garantía de total objetividad e imparcialidad, atento la dependencia jerárquica de aquéllas con la autoridad superior del órgano o ente administrativo auditado. Y por otro lado, una auditoría externa no arreglará una gestión administrativa ineficiente, ni tampoco podrá prevenir en forma total, las ineficacias de la misma.

Por ende, a partir de los mecanismos y procedimientos propios de control interno que cada ente implemente, se podrá en *forma permanente* (y no sólo cuando llegan los auditores), controlar o verificar si los resultados o metas previstas se han cumplido respecto a un programa, proyecto o política pública; si priva la transparencia; si los indicadores para medir y comparar resultados de actividades presentes y pasadas son correctos y útiles para la organización, entre otros aspectos.

Ésta es la cuestión esencial que debe intensificarse, es decir, el *control permanente de la eficiencia y eficacia de la gestión de las políticas públicas, que debe gestarse en el seno de la organización, de abajo hacia arriba, y viceversa, pues allí está su génesis*.

4. EXPERIENCIAS DEL DERECHO COMPARADO

En el Derecho Comparado, ya desde la década del 90, se ha hablado del “nuevo paradigma de la gestión pública”, enfocando el control en la obtención de los resultados propuestos por la propia organización.

Ello proviene de incluir en el sector público, ideas provenientes de las ciencias de gestión.

En ese contexto, los americanos David Osborne y Ted Gaebler, en su obra “Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector”,



del año 1993, han sistematizado una serie de principios aplicables a la Administración Pública, que apuntan a la necesidad de:

1. *Reestructurar*: implica la eliminación de aquello que no contribuye a aportar valor al servicio o actividad.
2. *Realizar una tarea de reingeniería*, cuando existen problemas, transformando la organización, de modo de comenzar de “cero”, en lugar de arreglarlos o enmendarlos.
3. *Reinventar otra cultura en el seno de la Administración Pública*, con planificaciones estratégicas a largo plazo, centradas en “resultados”.
4. *Realignar*, armando un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar, para cumplir con los objetivos establecidos. Y por último,
5. *Reconceptualizar la gestión pública*: reformulando la política de gestión de los recursos humanos, a partir de la cual las autoridades superiores y los demás agentes públicos asuman un compromiso real con los objetivos del organismo o ente.

El autor Steve Cohen, en su libro “The new effective public manager: achieving success in a changing government”, en la edición del año 2008, afirma que en el contexto del siglo XXI, no constituye en realidad un “nuevo desafío” que los administradores públicos manejen con eficiencia la organización, ni que tengan el deber de rendir cuentas (es no es nuevo). Cohen sostiene que los factores que marcan la diferencia actual son los cambios tecnológicos constantes que se producen más rápidamente; los recursos humanos que cuentan con mayor educación, así como con entrenamiento técnico y especializado; y la existencia de mayores interdependencias globales, todo lo cual arroja como resultado un nuevo patrón de comunicación interpersonal, y nuevas herramientas que permitirían hacer “bien” la tarea y controlarla eficazmente.

En la Unión Europea, el “Centro de Investigación de Políticas Europeas” preparó un documento en el año 2008, titulado “La gestión financiera, el control y auditoría en la Unión Europea. Puntos de vista, desafíos, idiosincrasias”, con el fin de proponer sistemas de control y auditoría de gestión financiera para el período 2007/2013, en estrecha relación con la nueva gestión pública y la buena gobernanza.

Y ante la persistencia de altos niveles de irregularidades financieras detectadas, cabe destacar una de las disposiciones más importantes de este Programa 2007/2013, vinculada con las obligaciones que tienen los Estados Miembros al respecto, centradas principalmente en la necesidad de contar con un sistema de control interno efectivo y eficiente respecto a la gestión administrativa y financiera, siendo ése, precisamente, el eje central del programa.

En dicho esquema, se propone la firma de contratos de confianza, como acuerdos voluntarios entre la Comisión de Auditores y un Estado miembro o una región



(respaldados por el Parlamento Europeo y el Consejo), a través de los cuales se intensifica la responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros en mantener su gestión interna eficiente y eficaz, reduciéndose la necesidad de auditorías externas, las cuales sólo deben monitorear los reportes anuales producidos por las auditorías domésticas.

El punto de partida para este contrato de confianza, es un previo pre-acuerdo sobre las acciones a seguir para remediar, precisamente, las debilidades detectadas en el sistema de control interno.

En Estados Unidos de Norteamérica, en el Estado de New York, la oficina estatal del Comptroller General ha preparado una guía titulada "Responsabilidad Gerencial sobre Controles Internos", en la cual se puntualiza el deber de liderazgo técnico y ético que le compete a la autoridad máxima de un organismo, para que exista una auténtica rendición de cuentas en todos los niveles de la organización; y asimismo, el deber en cabeza de los directores y también de los funcionarios inferiores de la organización, de implementar y monitorear esos controles internos.

Se señalan en la guía citada, los elementos más importantes para un control interno eficiente y eficaz, a saber: (i) ambiente favorable al control (implica un compromiso de la autoridad superior hacia controles internos efectivos); (ii) asignación concreta de los riesgos que pueden amenazar el logro de cada objetivo, o meta de un plan, programa o actividad, para identificar los controles actuales internos que existen para evitarlos o para detectar sus ocurrencias; (iii) tipos de procedimientos de control que deben diseñarse, para evitar que las metas queden impactadas por riesgos internos o externos (refieren así a una variedad de controles: *los directos; *los preventivos; *los correctivos; *aquellos que identifican en el tiempo el momento en que los errores han ocurrido); (iv) un sistema eficiente de comunicación de los riesgos identificados y de los medios para su control, debiendo detectarse los problemas en los niveles inferiores del organismo, fluyendo a toda la organización de modo que cada individuo asuma su rol en el sistema de control interno, y la interconexión entre el trabajo que cada uno realiza; (v) el adecuado monitoreo.

5. INCIDENCIAS EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

A un paso de la cumbre de las naciones sobre el desarrollo sostenible, a llevarse a cabo en el mes de Junio de 2012, RÍO + 20, no podemos soslayar este tema, porque de nada valdrán las declaraciones si luego los Estados no implementan las medidas necesarias para lograr los objetivos trazados, y/o si no cuentan con los medios eficientes de control que permitan verificar si se están haciendo las cosas bien.



Sobre este tema, quiero resaltar algunos tópicos que en forma directa se relacionan con el tema del control de la gestión pública ambiental.

5.1.- En primer lugar, el “Panel de Alerta y Acción sobre temas ambientales” y el “Programa Ambiental de Naciones Unidas”, en vista a la Cumbre de Río 2012, se reunió en el año 2010, compuesto por más de 20 científicos de todo el mundo, que debatieron a su vez con otros 400 científicos en forma global a través de encuestas electrónicas; y elaboró el Informe titulado “21 TÓPICOS AMBIENTALES EMERGENTES PARA EL SIGLO 21”, a fin de arribar a un consenso internacional acerca de las prioridades sobre las cuestiones ambientales más importantes (que denominaron “emergentes”), y los cursos de acción a seguir y/o adoptar.

Estas prioridades fueron definidas, en general, como cuestiones con impacto global ambiental positivo o negativo, reconocidas por la comunidad científica como muy importantes para el desarrollo y bienestar humano, pero aún sin haber recibido una adecuada atención por la comunidad política.

Los 21 tópicos del reporte cortan transversalmente todos los mayores temas ambientales globales.

Sus conclusiones están dirigidas no sólo a la Cumbre de Río + 20, sino a todos los sectores de la sociedad, para que tomen conciencia de la necesidad de una respuesta más inteligente, que resulta decisiva frente a los desafíos de nuestros tiempos, y cuya importancia puede visualizarse desde las siguientes ópticas: * para la toma de decisiones políticas ambientales; *para el control de su cumplimiento (es decir, para el control de la gestión en materia ambiental); y *como prioridad para los desarrollos científicos de los años venideros.

Dentro de dicha lista, el tópico que ocupó el primer lugar, fue titulado “Alinear la gobernanza con los desafíos de la sustentabilidad global”.

Es decir, la gobernanza que se requiere para abordar más eficazmente los desafíos sustentables del siglo 21, incluyendo la necesidad urgente de tender un puente que una la brecha entre las comunidades científicas y políticas, así como la relevancia de apuntar hacia un consumo sostenible.

En este sentido, el reporte señala que el sistema actual de gobernanza ambiental internacional, con su laberinto de acuerdos multilaterales interbloqueados, que evolucionó en el siglo 20, es visto por muchos como inapropiado para el siglo 21.

Algunos doctrinarios sostienen que ese sistema carece de la necesaria representatividad, de rendición de cuentas y de eficacia para ir hacia la sustentabilidad, atento a lo cual resulta necesario un grado mucho más alto de participación y transparencia.

Ello se conecta -íntima y directamente- con el control eficiente de las políticas ambientales, y con el control social de aquéllas.

5.2.- En segundo lugar, creo interesante también mencionar que el Gobierno de Brasil está organizando, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas, un Foro para



la sociedad civil, denominado “Diálogos de desarrollo sostenible”, a llevarse a cabo en el mes de Junio de 2012, con participación de representantes del sector privado, ONGs, la comunidad científica -entre otros-, que producirá un debate abierto en tópicos claves relacionados con dicha temática, sin participación de gobiernos ni de agencias de Naciones Unidas. Las conclusiones de esos diálogos serán entregadas a los jefes de Estado y gobiernos presentes en la Cumbre.

Y aquí está presente entonces, vivo y en acción, el control y participación de la sociedad.

Estos diálogos que pueden ser seguidos on line, incluyen un sistema de votación (favoreciendo la participación pública) a través del cual serán elegidas recomendaciones para ser transmitidas a los participantes de los diálogos. La participación pública por ende, resulta una herramienta esencial para promover el desarrollo sustentable.

5.3.- En tercer lugar, y centrándonos en la República Argentina, advierto debilidades en el control de la gestión pública ambiental.

5.3.1.- Recordemos que la propia “Ley de Política Ambiental Nacional. Presupuestos Mínimos para Gestión Sustentable” Nro. 25675 (Boletín Oficial del 28/11/2002), taxativamente señala cuáles son los instrumentos de la gestión ambiental: entre ellos, el sistema de diagnóstico e información ambiental.

Sin embargo, en el ámbito nacional, nos encontramos con una carencia de informes sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional, que el Poder Ejecutivo debe anualmente brindar al Poder Legislativo, conforme al imperativo impuesto por la Ley Nacional Nro. 25675. Ello no siempre ha sido cumplido cabalmente.

Baste para verificar tal afirmación, remitirnos a la página Web “www.diputados.gov.ar”, para advertir la existencia de diversos pedidos de informes de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo Nacional, relacionados con la falta de presentaciones del Informe Anual sobre Situación Ambiental correspondiente al año 2010 (solicitado el 12.09.11), al año 2011 (proyecto de resolución con trámite parlamentario del 14.03.12); entre otros.

5.3.2.- Existe asimismo una debilidad en el control de la gestión pública ambiental, en tanto no siempre se cumplen en la realidad los parámetros, líneas, y políticas ambientales trazadas por leyes y reglamentos administrativos, y ningún órgano específicamente lo verifica.

Quién controla su cumplimiento? Estamos ante un problema para dar la respuesta.

Recordemos la lentitud con que el Congreso fue dictando las distintas leyes regulatorias de modo específico y para diversas cuestiones y tópicos ambientales, los presupuestos mínimos de su protección ambiental, a pesar del imperativo constitucional que la reforma del año 1994 le impuso al cuerpo legislativo.

En efecto, recién en el año 2002 comenzaron a dictarse.



Recordemos asimismo el comunicado que el Defensor del Pueblo de la Nación emitió al Poder Ejecutivo Nacional, señalando que desde que el Congreso había dictado muchas de las leyes de presupuestos mínimos, el Poder Ejecutivo aún no las había reglamentado.

Frente a dicho panorama, resulta importante resaltar que no se trata de un tema disponible para la Administración Pública, sino de orden público, que no debería dejarse sin control.

Tampoco vemos como solución al tema que ese control de la gestión pública ambiental quede sólo en manos de los jueces, cuando una controversia en particular se suscita y llega a sus estrados.

El control de la gestión ambiental por los jueces, pudo claramente ser visualizado en el caso "Mendoza Beatriz c/ Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 establecimientos industriales de la cuenca Matanza-Riachuelo": en primer término, el control por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y posteriormente por parte del Juzgado Federal de Quilmes, magistrados que controlaron si ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) así como las empresas demandadas cumplían los planes, lineamientos, obligaciones que las normas ambientales imponían y que el propio Tribunal les impuso cumplir, a través de un cronograma temporal también delineado judicialmente.

En el fallo del 08/07/2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a ACUMAR que adoptara un sistema de medición de cumplimiento de objetivos, a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia.

Cabe recordar asimismo, que gracias a ese fallo (en realidad el preliminar que dictó la Corte, apenas intervino en el análisis de la demanda), se pudo concretar en la realidad el instituto del "seguro ambiental" para garantizar las tareas de recomposición del medio ambiente dañado por una contaminación, que si bien resultaba obligatorio conforme a la Ley de Política Ambiental Nacional, norma ésta programática, debía ser implementado a través de una reglamentación que las autoridades competentes, a esa fecha, aún no habían emitido.- A partir de que el Alto Tribunal requirió el seguro ambiental a todas las empresas demandadas, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en el año 2007 debió dictar las normas pertinentes para su puesta en práctica, regulando posteriormente las pautas básicas que debían cumplir esos contratos de seguros, aprobándose recién en el año 2008, por la Superintendencia de Seguros de la Nación, la primer póliza de seguro ambiental.

5.3.3.- Si la gestión no se controla, ésta no produce ni concretiza sus objetivos, ni logra los resultados previstos ni su optimización. Están fallando los controles internos de los órganos con competencia ambiental. Esos controles están debilitados, ya sea porque no se llevan a cabo las políticas diseñadas, o en su caso, porque nadie informa acerca de sus resultados. Falla también el control social.



La autoridad ambiental muchas veces no controla a las empresas que con su actividad pueden incidir en el medio ambiente, o los controles (aún selectivos) que realiza no lo mejoran comparativamente (de hecho, pensemos en los excesivos plazos que insume la aprobación de estudios de impacto ambiental en la Provincia de Santa Fe, o para la emisión de un certificado ambiental de cumplimiento).

En el interín, la actividad industrial permanece en un “stand by”, o en su caso con una autorización provisoria, que no ayuda ni contribuye al mejoramiento ambiental ni al desarrollo sustentable.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento de gestión ambiental, y la dilación indebida del procedimiento administrativo, en materia ambiental, hace a una ineficiente administración, y allí conectamos el valor de eficiencia y la responsabilidad del Estado por su ineficiencia.

¿Ayuda la organización administrativa a una gestión ambiental más eficiente y eficaz? Si pensamos en la Provincia de Santa Fe, a partir de la Ley de Medio Ambiente Provincial Nro. 11.717 y sus normas reglamentarias y complementarias, existe una concentración de competencias en la Secretaría provincial, cuando en realidad sería conveniente una descentralización en alguna medida en las autoridades municipales.

5.3.4.- Pensemos en tópicos que no se controlan, o que se controlan deficientemente:

1. ¿Cómo se controlan las compras públicas sustentables? Se fomentan esas compras? Tenemos en la República Argentina, una guía de compras públicas sustentables, pero cuya aplicación concreta aún no se visualiza cabalmente.
2. Los programas voluntarios de reconversión industrial (introducidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, mediante la Resolución N° 1138/2009: persiguen objetivos similares a los propuestos por “EMAS III” (Eco management and audit scheme) de la Unión Europea, permitiendo a las empresas instrumentar planes de adecuación tecnológica para mejorar sus procesos productivos e industriales, a fin de reducir la contaminación; y al mismo tiempo son útiles para evaluar el desempeño ambiental y las acciones de remediación, prevención o mitigación de impactos ambientales que realicen esas empresas. Cabe preguntarnos entonces, si esos programas se fomentan; si han sido dados a conocer con la difusión que su importancia merecería; y asimismo qué incentivos económicos han sido pensados para que las empresas voluntariamente se acojan a uno de estos planes.

Recordemos que uno de los instrumentos de gestión ambiental, concebido por la propia Ley General del Ambiente o de Política Ambiental Nacional, es el régimen económico de promoción de desarrollo sustentable. En la realidad, no existe.



¿Qué autoridad u órgano controla o sigue el estudio de esos incentivos? ¿Integra dicha temática una política de Estado para lograr un mejoramiento ambiental? A mi juicio, existe sólo el mandato legislativo, la política legislativa fijada en la Ley Gral. del Ambiente (Ley de Política Ambiental Nacional Nº 25.675) en el sentido de fomentar esa autorregulación, pero sólo eso. Y por ende, si no está acompañada de una gestión eficaz en tal sentido, dirigida a lograr los resultados que se ha propuesto en su espíritu dicha disposición legislativa, de nada sirve.

3. Las audiencias públicas (participación ciudadana) previstas en la Ley Nacional de Política Ambiental Nro. 25675, que por ser ley de presupuestos mínimos, es de orden público y se aplica en todas las jurisdicciones, se encuentran instituidas obligatoriamente por dicha norma, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. No siempre se realizan ni se cumplen aún frente a la manda legislativa. Y precisamente el objetivo es la participación ciudadana integrada -en algún estadio- en la toma de decisiones ambientales.
4. Vemos entonces una debilidad en el control de cómo se gestionan los planes, programas y políticas en materia ambiental. Deficiencias o ausencia de control por las autoridades administrativas; ausencia de control de la ciudadanía, porque no se la incentiva a controlar, ni está originariamente incentivada, pues no está informada sobre la situación medio ambiental y los riesgos implícitos, a pesar de ser parte directamente interesada, y la más débil jurídicamente en la relación ambiental (como lo decía en Curitiba); por ello es la que realmente debe controlar.
5. Cómo la ciudadanía puede hacer ese control de la gestión ambiental? Existen medios eficientes y transparentes para hacer ese control, a través de las rendiciones de cuentas que deben hacer los contaminadores, los reguladores, las autoridades administrativas de control, etc.

Entre esos medios, citamos:

A.- la efectiva participación ciudadana en los estadios en que su intervención o consulta está prevista obligatoriamente (se trata de un instrumento de la política y gestión ambiental, y necesaria para la toma de decisiones ambientales);

B.- el libre acceso a la información pública ambiental, como herramienta fundamental de control de la eficacia y eficiencia de la gestión ambiental.- El Art. 41 de la Constitución de la República Argentina impone el deber de las autoridades de proveer información ambiental (es decir, el Estado debe recolectar y procesar adecuadamente esa información, y a la vez suministrarla, difundirla y actualizarla constantemente).



El libre acceso a la información ambiental, asimismo, es uno de los presupuestos mínimos de gestión ambiental, señalado expresamente en la Ley General del Ambiente.

Pero además, ya desde el año 2003, se encuentra en vigencia la “Ley de Libre acceso a la información ambiental”, Nº 25831, garantizando el derecho a la información ambiental en poder del Estado nacional, provincial, municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de los entes autárquicos y empresas prestadoras de Servicios públicos (sean públicas, privadas o mixtas).

Este derecho, asimismo, está reconocido en tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional en la República Argentina: Declaración Universal de Der. Humanos (Art. 19); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13.1); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19.2); todos ellos reconociendo el derecho del ciudadano de buscar, recibir y difundir información pública.

Y si pensamos en la Declaración de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (del año 1992, Río, 20 años atrás de la que ocurrirá este año): El Principio Nro. 10 de dicha Declaración ha puntualizado la relación que existe entre participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia, destacando la obligación de los Estados de garantizar esos derechos.

C.- Para que *el control de la gestión pública ambiental sea eficaz*, resulta importante, como lo señaláramos al comienzo, contar con adecuados indicadores de seguimiento, como herramientas que permiten brindar datos al funcionario público para evaluarla y perfeccionarla; y analizar la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental por el Estado, por la sociedad.

Esos Indicadores de Seguimiento sobre la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental también pueden generarse mediante la herramienta de acceso a la información pública.

Todo ciudadano periódicamente, puede presentar pedidos de información pública, ante el mismo organismo estatal, y de ese modo se podrá constatar la evolución -en el tiempo- de las respuestas brindadas:

1. si hubo cambios o no en el grado de organización y sistematización de la información pública y su posterior puesta de conocimiento;
2. si se cumplen con determinados mandatos constitucionales/legales ambientales.

A título de ejemplo, la “Fundación Ambiente y Recursos Naturales” en el año 2010 elaboró un plan en tal sentido, eligiendo como sujetos pasivos de dichas consultas, a la Secretaría de Medio Ambiente, al COFEMA, a ACUMAR; y las solicitudes fueron presentadas por la Fundación y por vecinos, a fin de visualizar las diferencias en las respuestas dadas.



D.- La Participación ciudadana como instrumento de gestión de la política ambiental también implica fomentar un mayor compromiso social colectivo, y desarrollar un sentido de responsabilidad individual que redunde en el beneficio general.

Me refiero al consumo responsable: es decir, elegir productos no solo por su calidad y precio, sino por su *impacto ambiental y social en su ciclo de vida, desde que se produce hasta que se desecha*. Existen también indicadores adecuados para el consumo responsable:

1. Greendex (creado por National Geographic y Global Team).
2. Otros como GOODGUIDE que provee información autorizada sobre la incidencia en la salud, ambiente y medio social de muchísimos productos. Fue fundado en 2007 por un profesor de política ambiental de la Universidad de California (Berkeley), un experto en cadenas de comercialización, y se trata de un grupo compuesto por químicos, ingenieros, sociólogos.

6. CONCLUSIÓN A MODO DE SÍNTESIS

Analizar cómo funciona el esquema de control interno de la gestión administrativa y específicamente de la gestión pública ambiental, no es tarea que deba realizarse una vez al año cuando llegan los auditores, sino que debe captar la atención todo el año, debiendo representar un real compromiso, dentro de cada órgano de la Administración, hacia el control de cómo se gestionan los proyectos y políticas públicas, y acerca de qué resultados se obtienen.

Destaquemos entonces e insistamos en la *herramienta fabulosa del acceso a la información* (y ahí tendremos el control social de la gestión), que involucra no sólo los datos que el ciudadano pueda solicitar ser informado, sino también toda la información que debe publicarse obligatoriamente, dentro de lo que se ha dado en llamar “transparencia activa”, en los aspectos presupuestarios, financieros, y en los concretos resultados de programas, planes y políticas públicas determinadas.

El control social de la gestión pública es un desafío, y apunta a que el Estado maximice su rendimiento, implementando políticas que conviertan al ciudadano en agente de control de gestión.

En la actualidad, cuando nos referimos a “*accountability*”, aludimos a un “deber” de la Administración, a la *obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos*.

Podrían aplicarse entonces, además de los medios y propuestas antes reseñados, otros diversos, tales como por ejemplo los informes de desempeño, que constituyen publicaciones sistemáticas de datos sobre resultados, a disposición de los ciudadanos. En esta misma perspectiva, las audiencias públicas de rendimiento pueden constituir



instrumentos valiosos, cuya finalidad es dar a conocer a los ciudadanos, el resultado de su gestión.

Las asociaciones público-privadas, que están reguladas en el orden nacional argentino mediante el Decreto 967/2005 –“Régimen Nacional de Asociación Público-Privada” (y en la Pcia. De Santa Fe mediante la Ley Nro. 12518 del año 2006), para la ejecución y desarrollo de obras y servicios públicos y de otra actividad delegable, y que en la realidad no han sido utilizadas, con un sistema normativo que amerita su perfeccionamiento sustancial, *podrían ser pensadas también como instrumentos para cumplir y gestionar políticas públicas de contenido ambiental, saneamiento, etc. (como ocurre en otros países).*

En definitiva, propiciamos una mayor democratización de la administración pública; una efectiva rendición de cuentas de su gestión; una mayor participación social en su control, y mayores responsabilidades mutuas.