

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

TOMO II

**Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Carlos Delpiazso Rodríguez
María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo**

Coordinadores

**Eddy De la Guerra Zúñiga
Álvaro R. Mejía Salazar
Lina Parra Cortés**

Editores

NOTA SOBRE LA PRESENTE TRANSCRIPCIÓN

La composición reproduce la paginación, la disposición tipográfica y el aparato de notas del original. El trabajo se ha realizado con autorización de los editores y del autor. Se distribuye como instrumento auxiliar de lectura, búsqueda y cita. Ante cualquier discrepancia prevalece la edición impresa.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

TOMO II

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	IX
---------------	----

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El sistema presupuestario en Argentina y la fiscalización de su ejecución	3
<i>Raquel Cynthia Alianak (Argentina)</i>	
La limitación de los fondos públicos: Predictibilidad y buena administración desde el ejercicio presupuestario y el proceso de contratación pública	13
<i>Christian Campos Monge (Costa Rica)</i>	
Garantías presupuestarias: Gasto público con enfoque de derechos	31
<i>Eddy María De la Guerra Zúñiga (Ecuador)</i>	
La importancia del control:La auditoría de desempeño	49
<i>Miriam Mabel Ivanega (Argentina)</i>	
Análisis de las competencias de la Contraloría General de la República en materia de ejecución presupuestal. La experiencia peruana a la luz de la sentencia emitida por el tribunal constitucional en el expediente N.º 00026-2021-AI	67
<i>Richard James Martin Tirado (Perú)</i>	
Afectación presupuestaria por la indebida regulación del ámbito jurisdiccional: El caso ecuatoriano	95
<i>Álvaro R. Mejía Salazar (Ecuador)</i>	
El control del gasto público en la administración de la Unión Europea	109
<i>Carlos Francisco Molina del Pozo (España)</i>	
Ejecución presupuestal: Su control por la Auditoría General de la Nación y su alcance a las infraestructuras públicas	143
<i>Alejandro Pérez Hualde (Argentina)</i>	

Regime jurídico-administrativo de moedas digitais de bancos centrais na gestão financeira do estado: Competência, parâmetros e controles	163
<i>Bruno José Queiroz Ceretta (Brasil)</i>	
La ejecución presupuestaria en el derecho hondureño: Breves notas	179
<i>Julio Rendón Cano (Honduras)</i>	
Hacia una gestión financiera pública, transparente y participativa	197
<i>Francisco Eduardo Velázquez Tolsá (México)</i>	
¿Hacia la autonomía financiera de las entidades territoriales en Colombia?	213
<i>William Zambrano Cetina (Colombia)</i>	

INSTRUMENTOS CONCRETOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA

Bienes y servicios ambientales: Reflexiones para una fiscalidad basada en derechos	237
<i>Gerardo Centeno Canto (México)</i>	
¿Con la misma vara? Reflexiones sobre los efectos de la interrelación entre los subsistemas de legalidad, fiscalización y responsabilidades administrativas en México	259
<i>Luis Darío Ángeles González (México)</i>	
La cogestión presupuestaria	275
<i>Pablo Angel Gutiérrez Colantuono (Argentina)</i>	
Sistema de administración financiera de las empresas públicas	287
<i>Claudio Moraga Klemer (Chile)</i>	
El Estado frente al algoritmo: Fundamentos de una gobernanza financiera inteligente	303
<i>Luis Octavio Martínez Quijada (México)</i>	
Presupuesto, evaluación e indicadores en el Estado mexicano	323
<i>Carlos Fernando Matute González (México)</i>	

El gasto público como herramienta para el impulso de la innovación y de las nuevas tecnologías en los mercados en el marco de un Estado emprendedor: Fomento de la innovación y nuevas tecnologías para la demanda del servicio público de energía en el entorno de la transición energética 343

Luis Ferney Moreno Castillo (Colombia)

El presupuesto como instrumento en Ecuador: Tensiones democráticas 355

Lina Victoria Parra Cortés (Ecuador)

La gestión financiera del Estado en clave de buena administración 365

Armando Rodríguez García (Venezuela)

El fideicomiso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos. La experiencia argentina 377

Marcos Sebastián Serrano (Argentina)

Transformación digital en la actividad financiera 391

Pablo Schiavi (Uruguay)

Instrumentos de gestión urbana como herramientas de administración financiera: Un análisis para la sostenibilidad y equidad de las ciudades 411

Adriana Taller (Argentina)

RESPONSABILIDADES EMERGENTES DE LA GESTIÓN FINANCIERA ESTATAL

El fideicomiso público en la administración financiera del Estado peruano: Estructura jurídica y desafíos de control 427

Erick Cuba Meneses (Perú)

La interrelación entre el presupuesto y la contratación pública: Oportunidades y desafíos en la República Dominicana 459

Rafael R. Dickson Morales (República Dominicana)

Bases constitucionales de la actividad bancocentralista 487

Augusto Durán Martínez (Uruguay)

De la responsabilidad fiscal por la inadecuada ejecución de los presupuestos públicos: El caso colombiano	515
<i>Ciro Nolberto Güechá Medina (Colombia)</i>	
Legislação orçamentária e contratos administrativos à luz da constituição brasileira	531
<i>Ricardo Marcondes Martins (Brasil)</i>	
El control de gestión de los bienes estatales: Nuevos paradigmas	547
<i>Leonardo Massimino (Argentina)</i>	
Administración financiera del Estado en el Estado social y democrático de derecho (ESDD)	567
<i>Marco Morales Tobar (Ecuador)</i>	
Ejecución contractual y ejecución presupuestal	609
<i>Jorge Ignacio Muratorio (Argentina)</i>	
Responsabilidades emergentes de la gestión financiera estatal	629
<i>Eduardo Rotoño Tornaría (Uruguay)</i>	
La mejora de la gestión interna en los órganos de control externo de la Administración pública	651
<i>José Roberto Sappa (Argentina)</i>	
Control gubernamental de la ejecución presupuestaria	687
<i>Jaime Villacreses Valle (Ecuador)</i>	
Colapso institucional y actividad financiera del Estado: Una revisión constitucional del caso venezolano	703
<i>Jessica Vivas Roso (Venezuela)</i>	

La coestión presupuestaria

Pablo Angel Gutiérrez Colantuono

<https://doi.org/10.32719/9789942566867.15>

Resumen

En este artículo se desarrolla la noción de coestión presupuestaria como una evolución del modelo tradicional de diseño del presupuesto público, destacando su carácter no meramente técnico, sino profundamente político, jurídico y social. El presupuesto es concebido como instrumento estructurador de políticas públicas, orientado a garantizar el desarrollo sostenible, la equidad intergeneracional y la consolidación de políticas de Estado que trasciendan coyunturas gubernamentales, evitando regresividades en materia de derechos.

En este marco, se subraya la centralidad de la incidencia ciudadana como condición de legitimidad democrática, la cual se articula a través del acceso a la información, la participación efectiva y el control social del presupuesto. Sin transparencia no hay control, y sin control no es posible incidir en la orientación de las políticas públicas ni en la asignación de recursos.

El análisis incorpora dos dimensiones clave para viabilizar esta participación: la territorial, que exige descentralización y cercanía entre ciudadanía y decisores; y la tecnológica, como herramienta para ampliar el acceso y reducir barreras. Asimismo, se destaca la necesidad de incorporar una perspectiva ambiental en el presupuesto, en consonancia con obligaciones internacionales y el deber estatal de prevención.

El monitoreo de la ejecución presupuestaria emerge como mecanismo esencial, tanto en su dimensión sustantiva como financiera, orientado a garantizar resultados efectivos. Finalmente, se afirma que la coestión implica también deberes ciudadanos vinculados al bien común. En suma, el presupuesto debe configurarse como una expresión del control social, la racionalidad y la centralidad de la persona en el Estado constitucional contemporáneo.

Abstract

This article develops the notion of budgetary co-management as an evolution of the traditional model of public budget design, highlighting its character as not merely technical, but deeply political, legal, and social. The budget is conceived as an instrument that structures public policies, aimed at ensuring sustainable development, intergenerational equity, and the consolidation of state policies that transcend governmental cycles, thereby avoiding regressions in the protection of rights.

Within this framework, the centrality of citizen engagement is emphasized as a condition of democratic legitimacy, articulated through access to information, effective participation, and social oversight of the budget. Without transparency there is no oversight, and without oversight it is not possible to influence the direction of public policies or the allocation of resources.

The analysis incorporates two key dimensions to enable this participation: the territorial dimension, which requires decentralization and proximity between citizens and decision-makers; and the technological dimension, as a tool to expand access and reduce barriers. It also highlights the need to incorporate an environmental perspective into the budget, in line with international obligations and the state's duty of prevention.

Monitoring budget execution emerges as an essential mechanism, both in its substantive and financial dimensions, aimed at ensuring effective outcomes. Finally, it is asserted that co-management also entails civic duties linked to the common good. In sum, the budget must be configured as an expression of social oversight, rationality, and the centrality of the individual within the contemporary constitutional state.

Palabras claves: presupuesto, control ciudadano, monitoreo, participación ciudadana, derechos humanos, intergeneracionalidad

Keywords: budget, citizen control, monitoring, citizen participation, human rights, intergenerationality

Introducción

Diseñar el presupuesto de ingresos y gastos gubernamentales no es tan solo una técnica o exigencia constitucional. Es mucho más que eso, pues el presupuesto estructura las políticas públicas que llevará adelante un gobierno en un período de tiempo determinado. También fijará las prioridades de las necesidades ciudadanas a ser satisfechas y de cómo contribuirá efectivamente al desarrollo sostenible en términos generales. Cabe recordar que este busca el delicado equilibrio entre la dimensión social, la esfera económica y la protección ambiental de la ciudadanía (incluyendo a la equidad intergeneracional).¹ En este triángulo, la regulación estatal y la autorregulación sectorial juegan roles imprescindibles, ya que son la expresión del deber de prevención y concreción de tal desarrollo sostenible.²

El presupuesto tiene otra misión no menor en el Estado de derecho: consolidar las políticas públicas sostenidas en el tiempo para así transformarlas en verdaderas políticas de Estado. Estas realizan los grandes valores y mandatos constitucionales, los que no debieran sufrir retroceso alguno. Las políticas de Estado se componen de acciones encadenadas en el tiempo que atraviesan las distintas gestiones gubernamentales. Leyes y decisiones administrativas son algunas de las expresiones estatales que concretan dichos mandatos respecto de temas como la educación, la seguridad, el medio ambiente, el progreso de la nación, el acceso a los bienes y servicios fundamentales³ (alimento, salud, agua, vivienda) el buen funcionamiento del Estado, la transparencia, el progreso económico, industrial, energético y social de una nación. Todo ello en paralelo con las medidas que permiten, principalmente, el acceso efectivo e igualitario de los derechos, bienes y servicios inherentes a la dignidad y el desarrollo de las personas.

1 Corte IDH, *Opinión consultiva OC-32/25*, 29 de mayo de 2025.

2 Pablo Angel Gutiérrez Colantuono, "Democracia, regulación, desregulación, autorregulación y derechos humanos", en *Desregularización, privatizaciones y derecho administrativo*, dir. Francisco Javier Ferrer y Nicolás Diana, (Tucumán: La Ley S.A., 2025), LL Suplemento Administrativo Nro. 2 2025, 7-19.

3 Para conocer más sobre este tema, revisar al autor Luigi Ferrajoli, *Una constitución de la tierra. La humanidad en la encrucijada* (Madrid: Trotta, 2023), 130.

Adicionalmente, es posible argumentar que el presupuesto tiene por finalidad atender solamente a los objetivos coyunturales de un gobierno. Sin embargo, debemos ser críticos en tal contexto con aquellas decisiones que impliquen una verdadera regresividad en términos de derechos en general. Y, en particular, en aquellos de orden económico, social, cultural y ambiental. Por tanto, insistimos en este punto: los gobiernos están obligados a consolidar la garantía de la equidad intergeneracional y esto es un límite aún en la propia discrecionalidad política en el armado del presupuesto.

El presupuesto, entonces, puede transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo y la calidad institucional o, por el contrario, en un recurso efímero en la búsqueda de fines coyunturales.

En tales contextos, tornase necesaria la incidencia social en la elaboración, monitoreo y ejecución del presupuesto, como garantía ciudadana del buen funcionamiento de tal herramienta constitucional. A eso se le llama control social presupuestario y su principal objetivo es incidir en el armado de las políticas públicas reflejadas luego en el reparto de ingresos y asignación de gastos de las gestiones públicas. Y de cómo ellas se consolidan en políticas de Estado; de esta manera, se censura sus posibles regresividades.

1. La incidencia ciudadana

El término *incidir* implica varias acciones previas, concomitantes y posteriores al diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas recogidas en la asignación de gastos e ingresos en el presupuesto.

Estas acciones son posibles en tanto se efectivicen los más conocidos y ampliamente regulados derechos al acceso a la información y de participación ciudadana. Así, al controlar importa incidir en la *cosa pública* y, para ello, es condición previa conocer. El conocimiento de las actuaciones públicas, los informes, dictámenes y toda otra exteriorización de la voluntad pública en expedientes administrativos es un deber de las autoridades como contracara del derecho a la buena administración que posee la persona.⁴ El tema del acceso a la información⁵ sigue siendo un tema de suma actualidad y trascendencia. El ocultamiento de la información o registros públicos y la obstrucción en el acceso a los documentos estatales son prácticas que aún residen en algunos de los poderes públicos de nuestra Latinoamérica, pese a la fuerte regulación positiva tanto en el plano internacional como doméstico de los

4 Para más información, revisar el artículo de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “El derecho fundamental a la buena administración y el Derecho administrativo”, *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* (2022): 299-325.

5 La Corte IDH tiene una consolidada línea argumental en la materia: “Esta Corte ha señalado que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. En este contexto, el Tribunal ha resaltado que el actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Asimismo, la Corte ha destacado que la ‘obligación de transparencia activa’ impone el deber de suministrar la información necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos. Los Estados deben suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa. Esta información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, estar actualizada y proveerse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población”. (Corte IDH, caso Ascencio Rosario y otros vs. México, 30.09. 2025).

diversos Estados miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A nuestro criterio, es un problema de orden cultural institucional y no de regulación normativa. Esta, por lo general, existe y en abundancia es de variada especie y, ciertamente, exquisita en algunos ordenamientos en punto a su formulación. A veces, quienes se encuentran en posición de poder frecuentemente deniegan el acceso a la información pública ya que acceder a la misma es aquello que permite activar el debido control ciudadano de la gestión pública. Sin información no existe tal control, es claramente una precondition. Menos aún, la posibilidad de incidir en las políticas públicas cuando estas encierran regulación de sectores vulnerables o especialmente protegidos por los textos constitucionales internos. Nótese que por estos tiempos es común observar una notable discusión sobre los alcances del control ciudadano sobre las políticas públicas de contenido sociales, culturales y económicas. Parece no ser sencillo aceptar que las mismas puedan ser sometidas al control de razonabilidad como cualquier otra actividad de nuestras Administraciones públicas, con el fin de despejar sospechas de arbitrariedad en el manejo de los asuntos públicos. Volveremos sobre el punto.

Incidir en las políticas públicas y el consiguiente posterior diseño del presupuesto requiere de unas agendas estatales abiertas y permeables a la incidencia ciudadana. No podrá hablarse de control social en los términos que aquí lo pensamos sin mecanismos que permitan impregnar la elaboración de las decisiones públicas de la incidencia directa de quienes estarán alcanzado por las mismas. Ello no implica debilitar el ámbito de valoración del decisor político, por el contrario, lo refuerza mediante la legitimidad que proviene de esa impregnación social. La tensión, en el fondo, es con el modelo vertical y concentrado de la construcción del poder muy propio de los sistemas con fuertes presidencialismos.

2. Mecanismos de impregnación

A priori puede parecer complejo encontrar los dispositivos por los cuales ese control social pueda expresarse con incidencia directa en la toma de decisión. Esto se relativiza según analicemos la temática en dos dimensiones: la territorial y la tecnológica.

2.1. Dimensión territorial

La capacidad de incidir de la ciudadanía es directamente proporcional a la mayor cercanía territorial entre aquella y el decisor político. De allí que la mayor o menor descentralización territorial de la organización estatal promoverá o dificultará la expresión de decisiones públicas legitimadas. Por ello, la organización territorial del poder constitucionalmente adoptado por cada Estado no puede convertirse en una barrera artificial al ejercicio del control social según lo pensamos. Recordemos que, en materia de derechos fundamentales, el criterio es que estos no pueden verse limitados ni desconocidos desde la organización estatal interna. En este sentido, el reparto competencial estatal se explica tanto orgánica y territorialmente como expresión del aseguramiento, promoción y protección de los derechos fundamentales. Las competencias asignadas constitucionalmente pueden y deben ser interpretadas con los equilibrios propios de la división de poderes y su distribución territorial hasta el máximo posible de sus facultades a fin de adecuar y/o remover obstáculos de manera espontánea y de buena fe por parte del propio Estado.

Ciertamente, no se puede justificar en el modelo adoptado internamente la mayor o menor posibilidad de inmediatez. Con independencia del modelo adoptado, se observan características en común vinculadas a fuertes tendencias hacia el centralismo gubernamental. Culturalmente nos encontramos ante un fenómeno mayor que es la construcción concentrada y vertical de la decisión gubernamental.

¿Cómo quebrar esta vocación centralista y vertical del poder?

Pues con mayor cercanía territorial, de manera que el control social sobre el decisor político tenga alta efectividad. El conocimiento de la propia comunidad, su lugar de nacimiento, sus relaciones juegan un rol central en el control horizontal social. En síntesis, el propio *capital social* del decisor es el que apalanca la efectividad del control social en muchos casos.

Más allá de ello, cierto es que la incidencia directa de la ciudadanía en la coestión de la política pública no debe quedar a merced de la buena predisposición o voluntad de la esfera política decisora, tampoco *cautiva* de los grupos de intereses sectoriales. Lo primero se remedia con un protocolo de control social en cada una de las etapas de la decisión (elaboración, decisión y ejecución) que garantice la incidencia ciudadana. Lo segundo, otorgando real participación a la ciudadanía y no tan solo a grupos que las representan o que, en algunos casos, dicen representarlas. Los consejos locales y sectoriales ciudadanos, ¿pueden acaso ser una herramienta también de extrema utilidad? Estos construyen decisiones que son propuestas a los órganos decisores para, posteriormente, ser recogidas en normas ya generales con alcances imperativos de exigibilidad. Si la autorregulación en sectores económicos, productivos, tecnológicos⁶ entre otros, es utilizada con idéntico alcances, pues, con más razón en términos de control social.

2.2. Dimensión tecnológica

La notable y veloz evolución del uso de la tecnología debe tomarse como herramienta del control ciudadano, reduce distancias y tiempos, así como facilita accesos y permite medir efectivamente los procedimientos de toma de decisión. El uso positivo de la tecnología es el que permite inmediatez y cercanía. Claro, en la medida que ello no debe suponer el agravamiento o las nuevas barreras de desigualdad. En este sentido, se tiene que contextualizar que, quien accederá con la finalidad de participar, intervenir e incidir, es la ciudadanía con su propia heterogeneidad. La adaptabilidad, en la accesibilidad, según quien decida participar es una obligación que corre por cuenta del decisor político. De lo contrario, al obstruirse el acceso, se cancela el derecho a participar e incidir. En este sentido, es la tecnología un medio, una herramienta que, de manera igualitaria y no discriminatoria, debe asegurar el acceso, pues el carácter instrumental de los derechos es, a esta altura, una realidad fuera de discusión. El no acceso es la negación del ejercicio de los derechos ciudadanos. En el tema que nos ocupa implicará la cancelación del control social.

6 Para ampliar esta información, se puede revisar la siguiente fuente: Pablo Angel Gutiérrez Colantuono, "Democracia, regulación, desregulación, autorregulación y derechos humanos"; Francisco Javier Ferrer y Nicolás Diana, *Suplemento Administrativo Inteligencia artificial, administración y derechos humanos* (Tucumán: La Ley S. A., 2025), 70.

3. Los presupuestos en clave ambiental

La perspectiva ambiental de los presupuestos es una exigencia interna y trasnacional. Los tribunales internacionales vienen remarcando la importancia de incorporar tanto en los Estados como en el propio sector privado las obligaciones vinculadas al ambiente⁷ y al cambio climático.⁸ Esto supone la debida afectación de fondos junto a políticas sectoriales adecuadas.

Más allá de las discusiones de los modelos respecto del actual rol del Estado (intervencionistas, reguladores, desreguladores, garantes, entre otros) este tiene deberes indelegables e innegables.⁹ De entre ellos, el deber de asegurar, mediante una regulación efectiva, que los procesos vinculados al ambiente y al cambio climático incluyan en el sector privado mecanismos de monitoreo continuo, evaluación independiente, acceso público a la información pertinente y canales adecuados de participación y rendición de cuentas.

De esta manera, el Estado debe asumir su obligación de desplegar el mandato de prevención¹⁰ en las relaciones entre terceros y así evitar que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos.¹¹ Una proyección directa de esto es la necesidad de que el sector privado se organice y participe de aquellas regulaciones estatales en la materia. De manera tal que el sector alcanzado logre prevenir posibles responsabilidades internacionales del Estado al adecuarse a los estándares de las obligaciones internacionales.

Lo descrito proyecta doble obligación. Por una parte, el gobierno debe diseñar un presupuesto con perspectiva ambiental y de cambio climático. Por la otra, el sector privado debe incorporar, en sus propios ámbitos, las obligaciones en la materia, a más de un espacio común o de intersección: el diseño de las regulaciones estatales que afectará al sector junto al resto de la ciudadanía (en especial en los usuarios de los servicios o bienes objeto de la regulación y autorregulación). Algunos de los objetivos comunes son la ampliación

7 La Corte IDH ha expresado respecto al derecho al ambiente bajo los siguientes alcances: “Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales”. Corte IDH, “Opinión Consultiva 23/17”, 7 de febrero de 2018.

8 Corte IDH, “Opinión Consultiva 32/25”, 29 de mayo de 2025.

9 Muñoz Machado indica como punto de partida inexcusable atender al interrogante de cuál es la posición actual del Estado en relación con la sociedad. Para fundamentar luego, en su opinión, el rol regulador y de garantía del Estado es el que corresponde a los actuales tiempos; Santiago Muñoz Machado, *La actividad regulatoria de la administración*. Tomo XIV. 4.ª ed. (Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado), 2015. 17. Ver también las opiniones de Pardo Esteve, “La administración garante. Una aproximación”, *Revista de Administración Pública*, n.º 197 (2015): 11-39, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.01>; Santiago González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio, derecho administrativo europeo y derecho administrativo económico*, 5.ª ed. (Madrid: Civitas, 2024), 1583.

10 Nos hemos ocupado del tema en Pablo Gutiérrez Colantuono, *Control de convencionalidad en la Administración Pública* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2022); y en la versión en portugués revisada, modificada, ampliada y actualizada *Control de Convencionalidade Na Administração Pública, Contracorrente* (Sao Paulo: Editora Contracorrente, 2024).

11 Corte IDH, “Sentencia caso Luna López vs. Honduras”, *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*, 10 de octubre de 2013.

y protección de espacios verdes; el ahorro y eficiencia energética; la promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos; la protección y conservación ambiental y cultural; la inclusión y accesibilidad universal; el equilibrio y equidad territorial; la seguridad urbana y reducción del riesgo de desastres; la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia; entre otros.

Ahora bien, el Estado no podrá exigir de terceros aquello que no aplica en su propio ámbito competencial; esto, al menos, no es éticamente correcto. Al desplegar sus competencias de control, regulación y fiscalización de las relaciones entre terceros debe, en su propia relación la ciudadanía, cumplir sus propias obligaciones. Así, dar un ejemplo en relación con las comunidades originarias y la intervención *en el territorio* deberá cumplirse según los estándares en la materia.¹²

4. Monitoreo del avance presupuestario y su impacto real: un caso testigo

El seguimiento de las políticas públicas ya establecidas es, quizás, uno de los temas más difíciles de hacer seguimiento. La calidad institucional se fortalece si las políticas públicas son evaluadas en sus efectos concretos al tiempo de ser aplicadas. Esto permite rápidas correcciones y nuevas tomas de decisiones calibradas según los resultados de los monitoreos. En temas presupuestarios es aún mucho más complejo hacerlo realidad.

Para poder explicar esto mejor, a continuación, se propondrá un ejemplo. La existencia de un centro de salud intercultural, en el que conviven la medicina Occidental con el arte de curar de los pueblos originarios es un tema ciertamente complejo. Pero aquí lo proponemos para ver los posibles alcances del procedimiento de monitoreo y observación.

La interculturalidad es entendida como un encuentro entre culturas. Una relación de respeto en que ambas culturas interactuantes se reconocen mutuamente como igualmente valiosas. En materia de salud, la interculturalidad implica la interrelación y articulación entre culturas sanitarias distintas que, mediante acciones integrales de salud, responden al proceso de salud-enfermedad-sanación y garantizan los derechos individuales y colectivos a la salud en condiciones de respeto a la cosmovisión y a la diversidad. Para ello, requiere también de la necesaria afectación de recursos públicos junto a sus debidos mecanismos de rendición de cuentas.

El foco del monitoreo se ubica en la manera en que dialogan ambas concepciones de la medicina sin que una se imponga sobre la otra. Es decir, monitorear que efectivamente se trate de un diálogo de ambas culturas, pues, de lo contrario, no solo haría fracasar una política pública, sino también indicaría una afectación presupuestaria sobre una finalidad no cumplida.

En este ejemplo del centro de salud intercultural¹³ aparecen actores *privilegiados* en el monitoreo, como son las universidades públicas con trayecto en la temática. Son agentes

12 Ver para ampliar en Pablo Angel Gutiérrez Colantuono y Marconi Claudia, “Vaca Muerta y los estándares en materia de interculturalidad”, *Revista (En)clave Comahue* n.º 31 (2025): 103-32.

13 Ver la experiencia en la Provincia del Neuquén (Argentina) respecto del centro de salud intercultural <https://salud.neuquen.gob.ar/centro-de-salud-intercultural-ruca-choroi-ragnin-kien/> Ruca Choroi Ragniñ Kien. <https://salud.neuquen.gob.ar/interculturalidad/>.

externos a las partes (sistema de salud estatal tradicional, efectores de salud, pueblos originarios) con un abordaje interdisciplinar y universal propio de aquellas. Por lo general, con mayor consenso social en las tareas que llevan a cabo al tiempo de intervenir en un asunto de interés general de la comunidad. La independencia del proceso a ser monitoreado, la autoridad técnica en la metodología a utilizar junto a la legitimidad social coloca a las universidades. En este sentido, en un rol protagónico en la tarea del control social de las políticas públicas.

Con base en este ejemplo, podremos afirmar que el monitoreo de la ejecución de la política pública puede tener una doble proyección: en el plano sustancial y en el plano presupuestario.

El primero permite analizar la trazabilidad de la política pública en la etapa de ejecución advirtiendo a tiempo los desvíos para su oportuna corrección por parte de los decisores políticos del proceso en marcha.

El segundo controla la eficiencia de los recursos asignados presupuestariamente, ya que estos están atados a resultados concretos de aquella política pública.

Ambas dimensiones pueden funcionar como mecanismos preventivos del propio control técnico de los existentes en las administraciones públicas, sean estos internos o externos. Sin embargo, en esta doble dimensión el foco principal está puesto en lograr la concreción de la política pública diseñada antes que en la posible responsabilidad ulterior por una deficiente ejecución presupuestarla. De existir, esta merecerá los reproches que el sistema de control financiero estatal posea.

5. La cogestión ciudadana en materia presupuestaria

Las actividades en especial de las Administraciones públicas deben visualizar los derechos de las personas y articularlos con los deberes. En esta reconceptualización aparece la cogestión con la ciudadanía, una nueva dimensión social de la realización institucional del bienestar común en tanto ampliación de derechos de la comunidad toda.

Estamos frente a una ciudadanía que es parte de los deberes asumidos y no tan solo de derechos. En este punto, el derecho a incidir y controlar tiene su propia contracara en materia de deberes. Es un deber humano de las personas contribuir efectivamente en lograr el bien común según se desprende del mismo texto del Pacto de San José de Costa Rica.

Si hablamos de control queremos significar la posibilidad de incidir en la *cosa pública* y, para ello, es condición previa conocer. Y esto nos debiera llevar a la búsqueda de los estándares convencionales que operan en la esfera competencial de las Administraciones públicas.¹⁴

6. Calidad y racionalidad de las decisiones

Otro aspecto importante es la calidad de las decisiones que se adopten, que debe expresar la razonabilidad. No puede existir una decisión oportuna sin que esta responda

¹⁴ Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, "El acceso a la información pública: Una doble mirada convencional y del derecho argentino", en *Acesso à informação pública*, coord. Rafael Valim, Antonio Carlos Malheiros y Josephina Bacarica (Belo Horizonte: Forum, 2015).

a los principios de racionalidad y razonabilidad, junto a otros parámetros exigibles constitucionalmente. Estos deben indicar una suerte de autorrestricción de la alta dirigencia gubernamental, al tiempo de intentar adoptar decisiones contrarias a dichos parámetros. Gordillo incorporó, hace ya mucho tiempo, a la racionalidad económica como valor del orden jurídico mundial aparte de la justicia y la seguridad jurídica:¹⁵

Detengámonos, pues, un poco en esos valores jurídicos que no podemos impunemente violar internamente, sin sufrir consecuencias en el orden interno e internacional. Esos valores son fundamentalmente los relativos a la seguridad y a la justicia, pero cabe incluir en ellos (entre otros) a los referentes a la razonabilidad de las medidas que los Estados de Derecho adoptan, lo que tiene inevitable repercusión sobre las economías nacionales y la economía mundial en la cual se insertan. Dicho en otras palabras, en lugar de incorporar aquí y ahora la referencia al bien común, interés público o al progreso como un dato a armonizar con seguridad y justicia, pensamos que puede ser también útil la referencia a la racionalidad económica.

Para complementar la idea, se retoman las palabras de Gordillo, quien expresa lo siguiente: “No pretendemos la sustitución de la noción de bien común o interés público por la de racionalidad económica, sino precisar, a partir del pensamiento de Radbruch, que el bien común no puede ser contrapuesto a la racionalidad económica, que la irracionalidad económica no sirve al bien común y a la inversa la racionalidad económica sí le sirve”.¹⁶ Así, este autor alertaba, a temprana hora, sobre lo que luego se convertiría en habituales desbordes estatales: el no control desde la racionalidad económica de frecuentes medidas adoptadas como política pública.

Conclusiones

Conocer, participar, incidir y controlar son todas acciones ciudadanas, su efectividad dependerá de los niveles reales de acceso a la información pública que cada gestión de gobierno exhiba.

Sin acceso real y efectivo no podrá hablarse, en términos modernos, de unas Administraciones públicas convencionales y constitucionales. Por estos tiempos, la ciudadanía se involucra directamente en las políticas públicas, las asume como propias en tanto puede ejercer el control de las mismas e incidir en la planificación y en la corrección de los desvíos.

Un diseño del gobierno, un buen diseño en términos constitucionales debe mostrarse abierto y permeable al acceso a la información. También al impacto en las decisiones de gobierno a partir del acceso y la participación. Incidir es parte de controlar.

El control social¹⁷ de la gestión pública es, entonces, un realizador de principios constitucionales mayores como el republicano y el democrático. En este último, la

15 Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 1 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013), VI-30 y ss.

16 *Ibid.*, V-12 y ss.

17 Para Aragón Reyes los controles pueden ser de diversas naturalezas: social, política y jurídica. “Los controles sociales operan de manera no institucionalizada, simplemente a través del juego permanente de la opinión pública y de las presiones de los grupos de interés [...]. Tales controles están asegurados en la medida en que estén garantizados los derechos fundamentales [...]. Son, a la postre, el sostén más importante de la democracia, en cuanto que suponen una fiscalización espontánea, cotidiana y permanente de la acción de los gobernantes [...]. Los controles políticos son controles institucionalizados, previstos como tales por el propio ordenamiento y ejercitados a través de instrumentos y procedimientos específicos [...]. Sus dos formas principales son el control electoral y el control parlamentario [...]. Los controles jurisdiccionales suponen la última garantía del Estado democrático, que necesariamente también es de Estado de Derecho. A diferencia de los controles sociales y políticos, se trata de unos controles objetivados, en los que no se frena al poder por el poder, sino el poder por el Derecho [...]”. Manuel Aragón Reyes, “Estado y Democracia”, en *El Derecho público de finales de siglo. Una perspectiva Iberoamericana*, ed. García de Enterría y Clavero Arévalo (Madrid: Fundación BBVA / Editorial Cavitas, 1997), 43-4.

participación de la ciudadanía, la libertad de prensa y la difusión de las ideas son derechos de máxima protección ya que sin ellos la democracia se debilita sensiblemente.¹⁸

¿Existe un derecho a controlar efectivamente los presupuestos asignados a las políticas públicas?

La respuesta es afirmativa y comprensiva del diseño, ejecución, monitoreo y rendición de cuentas del presupuesto. El principio de racionalidad junto al de igualdad¹⁹ y trato no discriminatorio permiten transversalmente fiscalizar cualquier acto de gobierno en términos generales con el fin de corregir las asimetrías existentes. En este sentido, sostener lo contrario se constituye en vedar a la ciudadanía la posibilidad de verificar los niveles de acatamiento del poder al deber de garantizar y remover cualquier obstáculo estatal en la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto es una infracción a las obligaciones marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, permite que el afectado directo o quienes representan el interés de un sector vulnerable puedan acudir eficazmente ante las autoridades en la tutela administrativa y efectiva de sus derechos o el del grupo afectado en términos de desigualdad y políticas discriminatorias. Desde tal conceptualización, puede hablarse de la exigibilidad de determinados mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la ciudadanía.

Debemos enfatizar una vez más la necesidad ciudadana de involucrarse y participar en la gestión de los asuntos públicos no solo implica el acceso a la información pública y

18 La Corte IDH posee un firme criterio sobre el tema, justamente destacando el valor instrumental que tiene el acceso a la información pública, a los documentos, actuaciones y registros públicos. Y la Corte Federal argentina ha convalidado tales criterios enfatizando la trascendencia institucional del acceso a la información y el libre debate y difusión de las ideas. Para más información, revisar la siguiente fuente: Argentina Corte Suprema de la Justicia de la Nación, “Sentencia”, en *Caso Editorial Río Negro contra Provincia de Neuquén*, Fallos: 330:3908, 5 de septiembre de 1997.

19 Tal como lo ha expresado la Corte IDH en su OC 18/03: “La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”, por lo que “No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza [...]”. Para afirmar “[...] Si ello es así, y el propio preámbulo de ese Pacto lo reafirma, la calidad de nacional de un Estado no es un elemento que en la dinámica de la Convención Americana permita justificar un menor resguardo de derechos. En otros términos, si como expresa la Corte Interamericana el principio de la igualdad y no discriminación [...] significa que los ciudadanos deben ser tratados justamente en el sistema legal y que se les debe garantizar un trato igual ante la ley, así como el disfrute por igual de los derechos disponibles para todos los demás ciudadanos [...]”. Finalmente razona “(...) El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*”.

el debate de determinados tópicos de las políticas públicas por diversos mecanismos participativos (las audiencias públicas, entre otros). También importa la efectiva permeabilidad de la decisión pública y del diseño de la política pública, ya no es posible sostener el diseño de medidas que impacten en el desarrollo equitativo de la población sin que esta participe activamente en el diseño e implementación de estas. Las decisiones destinadas a grupos vulnerables protegidos especialmente por los sistemas internos e internacionales de los derechos humanos deben ser pensadas planificadas y ejecutadas con estos grupos y no aisladamente desde despachos burocráticos sin anclaje territorial y social. No se combate a la pobreza, la inseguridad alimentaria, la falta de universalidad del sistema de salud, entre otras asimetrías, sin la participación de todos los sectores, especialmente de aquellas personas destinatarias de las decisiones de gobierno o víctimas de sus omisiones.

Así, creemos que el derecho a incidir y controlar por parte de la ciudadanía también tiene una contracara en materia de deberes, puesto que es un deber humano del ciudadano contribuir efectivamente en lograr el bien común, lo que genera la dimensión colectiva y social de los derechos tal como lo hemos explicado.

En el plano convencional, cabe recordar una vez más, los deberes humanos indican la obligación convencional en concurrencia con las competencias de las Administraciones públicas en la cogestión ciudadana del bienestar general. La cogestión ciudadana es parte del mandato convencional.

En síntesis, el control implica fiscalización y, al mismo tiempo, injerencia válida y eficaz sobre aquello que se controla.²⁰ El presupuesto como herramienta constitucional de la organización del poder y garantía del contenido nuclear de los derechos debe ser una expresión del control social. Planificar las políticas públicas, sin participación ciudadana, habla de un poder que se sigue mostrando desde el centralismo y el verticalismo. Esto ya no es posible en tiempos constitucionales y convencionales en los que al poder se lo explica desde la centralidad de las personas tanto en sus dimensiones individuales como colectivas. La garantía de intergeneracionalidad determina, por su parte, un modelo de gestión que ha de ser sostenible social, económico y ambientalmente. El presupuesto debe ser expresión de todo ello.

Bibliografía

Aragón Reyes, Manuel. “Estado y Democracia”. En *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva Iberoamericana*, editado por García de Enterría y Clavero Arévalo, 31-46. Madrid: Fundación BBVA / Editorial Cavitas, 1997.

20 Ver la opinión de Miriam Mabel Ivanega, *Control del poder* (Buenos Aires: Editorial Ábaco, 1998); Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, “Democracias constitucionales y legalidades aparentes”, *Segundo número del Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática* 2025, n.º 2 (9 de mayo de 2025), doi:10.6959/2/3020-8378-N2-ABRIL-2025-ART-5. Como señala Meilán Gil, “La consecución del interés general requiere, en definitiva, una relación de Estado y sociedad que no se encuentre perturbada por el radicalismo de uno u otro sentido. Sobre esta relación público-privada, pesan planteamientos ideológicos que no han de ignorarse. Es deseable una colaboración. Para finalmente afirmar: “Volvemos a la noción del bien común mencionada al principio como idea integradora de intereses públicos y privados”. Si el Estado se desentendiese del interés general, no sería social, si lo monopolizase, no será democrático. (Esta información se encuentra en José Luis Gil Meilán, “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español”, *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (2010): 197-8, doi:10.21056/aec.v10i40.527).

Ferrajoli, Luigi. *Una constitución de la tierra. La humanidad en la encrucijada*. Madrid: Trotta, 2023.

Ferrer, Francisco Javier, y Nicolás Diana. *Suplemento Administrativo “Inteligencia artificial, administración y derechos humanos”* n.º 1. Tucumán: La Ley S. A., 2025.

Ivanega, Miriam Mabel. *Control del poder*. Buenos Aires: Editorial Ábaco, 1998.

González-Varas Ibáñez, Santiago. *Urbanismo y Ordenación del territorio, derecho administrativo europeo y derecho administrativo económico*. 5.ª ed. Madrid: Civitas, 2024.

Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

Gutiérrez Colantuono, Pablo Angel. “Democracias constitucionales y legalidades aparentes”. *Segundo número del Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática* 2025, n.º 2 (2025). doi:10.69592/3020-8378-N2-ABRIL-2025-ART-5.

Gutiérrez Colantuono, Claudia Marconi, “Vaca Muerta y los estándares en materia de interculturalidad”. *Revista (En)clave Comahue*, n.º 31 (2025): 103-32.

Gutiérrez Colantuono, Pablo Angel. “El control de convencionalidad en sede de las Administraciones Públicas”. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* 5, n.º 18 (2021): 227-45.

———. “El acceso a la información pública: Una doble mirada convencional y del derecho argentino”, en *Acesso à informação pública*, coordinado por Rafael Valim, Antonio Carlos Malheiros y Josephina Bacarica. Belo Horizonte: Forum, 2015.

———. “Democracia, regulación, desregulación, autorregulación y derechos humanos”.

Meián Gil, José Luis. “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español”. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (2010): 171-98. doi:10.21056/aec.v10i40.527.

Muñoz Machado, Santiago. *La actividad regulatoria de la administración*. Tomo 14. 4.ª ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “El derecho fundamental a la buena administración y el Derecho administrativo”. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* (2022): 299-325.

Esteve Pardo. “La Administración Garante. Una aproximación”. *Revista de Administración Pública*, n.º 197 (2015): 11-39. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.01>.