

# ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES EN ARGENTINA

Informe sobre transparencia,  
participación ciudadana y  
rendición de cuentas



INICIATIVA TPA

# ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES EN ARGENTINA

Informe sobre transparencia, participación ciudadana  
y rendición de cuentas

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires  
Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires  
Auditoría General de la Provincia de Salta



INICIATIVA TPA



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

---

Investigadora a cargo: Carolina Cornejo.  
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Junio de 2013.

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	4
SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL .....	5
i. El control público en las provincias.....	5
II. Grado de integración del sistema de control público subnacional.....	6
III. Estructura, integración y grado de independencia.....	6
IV. Facultades.....	7
<b>ACLARACIONES METODOLÓGICAS</b> .....	<b>8</b>
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES.....	8
I. Organización institucional de la entidad de control.....	8
II. Relevancia económica y demográfica.....	8
III. Oportunidades.....	9
ENTIDADES SELECCIONADAS PARA EL ANÁLISIS .....	9
I. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires .....	9
II. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires .....	9
III. Auditoría General de la Provincia de Salta.....	10
ABORDAJE METODOLÓGICO PARA EL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN .....	10
<b>LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN MATERIA DE TPA Y RENDIMIENTO</b> .....	<b>12</b>
ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	12
I. Sitio Web.....	12
II. Disponibilidad y calidad de información relevante.....	14
III. Consideraciones.....	19
PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	19
I. Participación ciudadana en la designación de funcionarios.....	19
II. Participación ciudadana en la programación de auditorías.....	20
III. Participación ciudadana en el proceso auditor.....	22
IV. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor .....	23
V. Canales de atención a la ciudadanía.....	24
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	25
I. Informes de gestión .....	25
II. Estrategia Comunicacional.....	26
RENDIMIENTO.....	28
I. Planificación del ejercicio auditor .....	28
II. Gestión del control.....	29
III. Pertinencia de la función de la auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos .....	30
IV. Calidad de gestión.....	30
V. Política de gestión del personal.....	31
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>34</b>
<b>FUENTES</b> .....	<b>38</b>
CIUDAD DE BUENOS AIRES .....	38
Normativa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA).....	39
PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	39
PROVINCIA DE SALTA .....	40
Normativa de la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS).....	40

# INTRODUCCIÓN

El documento que aquí se presenta constituye un estudio realizado sobre organismos subnacionales de fiscalización de la República Argentina en temas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. A los efectos de aprehender la situación del control público a nivel subnacional, y para un abordaje preliminar, se han seleccionado tres entidades: la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y la Auditoría General de la Provincia de Salta.

A partir de la información recabada, se presentarán integralmente las distintas dimensiones de análisis, procurando describir de modo exhaustivo las prácticas y mecanismos de los que se valen los entes fiscalizadores para posicionarse ante la sociedad y desempeñar las funciones que les son inherentes.

El horizonte que orienta esta investigación es el de esbozar un diagnóstico y sugerir potenciales líneas de acción para promover la transparencia y rendición de cuentas de los organismos fiscalizadores, así como para alentar la vinculación ciudadana en pos de consolidar el control externo a nivel provincial.

Lejos de pretender erigirse en un estudio acabado en la materia, este informe propone abrir la discusión en torno a la importancia de fortalecer a los organismos de control de la Argentina en calidad de actores claves para la rendición de cuentas gubernamental.

A los fines de contextualizar este trabajo, a continuación se presentan los aspectos más significativos para comprender la dinámica del sistema de control nacional y las formas que adquiere a nivel provincial.

## FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La República Argentina se organiza bajo la forma de Estado Federal, integrado por 24 estados subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Las provincias son autónomas, dictan sus propias constituciones y leyes, y en su organización deben respetar la forma representativa y republicana de gobierno.

Todas las facultades de gobierno y administración les corresponden, a excepción de las delegadas en el Gobierno Federal, que recauda los principales tributos<sup>1</sup> y distribuye los fondos coparticipables

---

<sup>1</sup> Entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Ganancias, Bienes Personales, Derechos Aduaneros, etc.

entre las provincias<sup>2</sup>. Éstas, por su parte, también están facultadas para recaudar sus propios impuestos y tasas<sup>3</sup>.

En lo que respecta a la provisión de servicios públicos, las provincias disponen de autonomía para diseñar y organizar su estructura y funcionamiento, pero no pueden contrariar los parámetros mínimos establecidos en la legislación federal. Entre los servicios públicos que se encuentran a su cargo, cabe mencionar los siguientes: educación primaria y secundaria (las universidades son nacionales y autónomas); salud (hospitales públicos provinciales; programas de salud pública nacionales que son administrados e implementados por las provincias); justicia ordinaria (no federal) en materia civil, comercial, penal, laboral, contencioso-administrativa; seguridad (las policías provinciales tienen competencia en todas las cuestiones que no sean materia federal); programas sociales (algunos de ellos son exclusivamente provinciales, mientras que otros son federales pero implementados por las provincias); transporte público, comunicaciones, energía eléctrica, gas y agua (en la mayoría de los casos, la provisión de estos servicios está concesionada a empresas privadas, aunque excepcionalmente están a cargo de empresas estatales del gobierno federal o de gobiernos provinciales<sup>4</sup>).<sup>5</sup>

## SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL

### I. EL CONTROL PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS

La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN), que funciona bajo la órbita del Congreso Nacional y tiene a su cargo el control externo de la Administración Pública Nacional (federal). Por tanto, no tiene competencia para auditar los fondos administrados subnacionalmente.

La fiscalización pública en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende de la organización político-institucional de cada una de ellas, de modo que existen 24 sistemas de fiscalización subnacional distintos. Si bien cada uno tiene características propias, la mayoría comparte algunas similitudes. En 22 provincias, el control público está a cargo de un Tribunal de Cuentas, a excepción de la provincia de Salta y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen entes organizados bajo la forma de Auditoría General (similar al organismo federal).

---

<sup>2</sup> Dichos fondos se distribuyen de acuerdo a las pautas establecidas en la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, N° 23.548: <http://bit.ly/15vX1kh> (20/05/13)

<sup>3</sup> Entre ellos, ingresos brutos; impuesto a los automotores; sellos; alumbrado, barrido y limpieza; impuesto inmobiliario; etc.

<sup>4</sup> Los principales entes reguladores de los servicios concesionados son de jurisdicción federal, aunque también operan algunos provinciales.

<sup>5</sup> Excepcionalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires subsisten determinadas prestaciones públicas que lleva adelante el gobierno federal, como la de Policía -que coexiste territorialmente con otra fuerza de carácter local-, la Justicia Nacional Ordinaria -con excepción de unas pocas competencias traspasadas al ámbito local-, la administración del transporte público automotor, el registro de entidades civiles, entre otras. Ello responde a la dilación en los avances hacia la transferencia definitiva de dichas competencias del ámbito nacional a la órbita local, lo cual actualmente se encuentra en mora constitucional desde la última reforma de la Constitución en la que se proclamó la autonomía del distrito.

## II. GRADO DE INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL PÚBLICO SUBNACIONAL

En primera instancia, cabe señalar que los entes de fiscalización de las provincias no tienen relación - ni funcional ni jerárquica- con el organismo de control federal (AGN), y disponen de competencia exclusiva para la fiscalización de la administración provincial.

No obstante, existe un marco de articulación del control público a nivel nacional y local, que se expresa en la realización de auditorías a través de la **Red Federal de Control Público**<sup>6</sup>, las que tienen por objeto evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones de carácter nacional. De este modo, la Red integra a -y complementa la labor de- los organismos estatales de fiscalización, facilitando acciones conjuntas (que incluyen el intercambio de conocimiento técnico) y posibilitando un control federal más eficaz, que atiende a las particularidades locales y que es ejecutado por técnicos especializados de cada jurisdicción.

Por otra parte, los entes de fiscalización provinciales -así como los municipales y otros organismos públicos de control externo- están asociados al **Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina** (SPTCRA<sup>7</sup>), miembro afiliado a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). El Secretariado tiene por propósito ofrecer un canal de comunicación permanente entre sus miembros para impulsar acciones de investigación, asistencia técnica, capacitación, estudio y especialización en materia de fiscalización pública.

## III. ESTRUCTURA, INTEGRACIÓN Y GRADO DE INDEPENDENCIA

La mayoría de los entes fiscalizadores son órganos extra-poder; es decir, que no se encuentran bajo la órbita ni dependencia de ninguno de los poderes del estado provincial y sus resoluciones sólo pueden ser revisadas judicialmente.

Un aspecto relevante en cuanto a su grado de independencia es la forma de elección de sus autoridades. En la mayoría de los casos son designadas por los Poderes Ejecutivos provinciales con acuerdo de las Legislaturas; en otros, sólo por estas últimas (en Salta y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), e incluso pueden llegar a ser electas por voto popular (en Córdoba<sup>8</sup>). A su vez, estos funcionarios generalmente deben ser abogados, contadores o universitarios en materia económica, contable o administrativa.

Algunas constituciones provinciales establecen la estabilidad en el cargo, por lo que las autoridades de los tribunales pueden ser desplazadas por el procedimiento previsto para la remoción de los jueces, mientras que otras prevén mandatos temporales, con o sin posibilidad de reelección.

---

<sup>6</sup> En efecto, todas las entidades fiscalizadoras subnacionales están integradas a la Red, junto con otros organismos estatales de control y unidades de auditoría interna de distintos ministerios a nivel nacional, así como entes municipales. El Comité de Auditoría Federal -que integran todas las organizaciones adheridas- es presidido por la Sindicatura General de la Nación, al tiempo que la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa la vicepresidencia.

<sup>7</sup> Véase Sitio Web del Secretariado: <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/> (20/05/13)

<sup>8</sup> Los candidatos figuran en las mismas listas con aspirantes a gobernadores y legisladores provinciales, lo que da por resultado que controladores y controlados pertenezcan al mismo partido político.

#### **IV. FACULTADES**

La principal función de los entes de control subnacional es el examen de la cuenta de inversión, que permite analizar la ejecución del presupuesto provincial: pueden aprobarla o desaprobala, con disímiles consecuencias en cada provincia.

Por otra parte, los tribunales de cuentas de algunas provincias tienen capacidad de sanción, reclaman la devolución de fondos públicos mal utilizados y en algunos casos pueden solicitar la detención de funcionarios. Asimismo, las facultades de inspección y adopción de medidas orientadas a prevenir irregularidades se consideran un ejercicio de contralor *a priori* (o preventivo). A diferencia de la AGN, la mayoría de los tribunales no están facultados para hacer control de gestión. Las competencias y el funcionamiento de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Salta, por el contrario, es similar al de la AGN: son órganos de asistencia a la Legislatura local, pueden desarrollar auditorías de gestión (además de regularidad y financieras) y elaboran informes con recomendaciones para el órgano auditado (no emiten resoluciones vinculantes ni tienen facultades sancionatorias como los tribunales). Al mismo tiempo, sus funciones se enmarcan en un sistema de control externo de carácter *ex-post*, es decir, no concomitante.

# ACLARACIONES METODOLÓGICAS

A los efectos de desarrollar el estudio de los organismos de control en Argentina, se seleccionaron 3 entidades sobre las que se aplicó la herramienta de relevamiento de información: el cuestionario prediseñado.

Se procuró, ante todo, tomar una muestra representativa al seleccionar las entidades, así como garantizar la rigurosidad metodológica al momento de implementar la herramienta. Se consideraron tres variables o criterios, que se describen a continuación.

## CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUBNACIONALES

### I. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD DE CONTROL

De la forma de organización se desprenden muchas de las competencias y facultades que hacen a la independencia y la autonomía funcional de las entidades de control. En la Argentina se organizan bajo dos modalidades, sea como tribunales de cuentas o auditorías generales. Los primeros operan como órganos extra-poder -de lo que podría inferirse un mayor nivel de autonomía e independencia funcional-, desarrollan un control preventivo, de legalidad y financiero, al tiempo que disponen de facultades de sanción. Las auditorías, en cambio, funcionan bajo la órbita de las legislaturas provinciales -es a ellas a quien deben rendir cuentas y asesorar en materia de control realizado-, desarrollan también controles (ex-post) de gestión, y sólo emiten recomendaciones (no obligatorias). Por ello, a fin de seleccionar la muestra se procuró comprender ambos formatos organizativos, y se consideraron 2 auditorías generales y un tribunal de cuentas.

### II. RELEVANCIA ECONÓMICA Y DEMOGRÁFICA

Al analizar la relevancia en términos demográficos, se tiene en cuenta tanto el número de habitantes como la densidad de población. Se contempla, por un lado, la relevancia en términos económicos que acompaña a los distritos más densamente poblados, y por otro lado, se presume que un alto número de habitantes se traduce en una mayor demanda de bienes y servicios, y por tanto en la necesidad de un Estado robusto que atienda a las necesidades de una amplia población. Por ello, en tanto se incrementa la presencia del Estado lo hará en sintonía la demanda de control, por lo que la selección de entidades en estos distritos se fundamenta en el dinamismo que deberán tener dichos organismos para fiscalizar tales territorios. Por cierto, una de las dimensiones de este estudio se asienta en el control sobre la prestación de servicios públicos como modo de vincular la demanda social de

control a la gestión del organismo fiscalizador, y es por ello que esta variable merece consideración especial.

### **III. OPORTUNIDADES**

Esta variable comprende el análisis y balance sobre las diferentes posibilidades, tanto de obtener información de las entidades, como de generar posibles acciones de cooperación a futuro. En este sentido, se consideraron los siguientes criterios para la selección: i) la accesibilidad a información sobre la entidad y producida por ella (en tanto la información esté disponible y sea accesible sin mediaciones se podrán identificar con mayor rigurosidad los aspectos que son comprendidos en el estudio); ii) la existencia de aliados locales que pudieran contribuir a recabar la información solicitada (ya sea por previo conocimiento de la Asociación, o por vínculos a través de terceros); iii) la apertura de las entidades en términos de acciones de posicionamiento y fortalecimiento interno, pues de ello podría derivarse un potencial para emprender iniciativas conjuntas con ACIJ y la INICIATIVA TPA.

## **ENTIDADES SELECCIONADAS PARA EL ANÁLISIS**

En función de los criterios considerados -tanto en forma individual como producto del entrecruzamiento de los mismos- se generó un primer aproximamiento a las entidades que integran la muestra: la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTCBA) y la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS). A continuación se reseñan los criterios aplicados individualmente a cada entidad de análisis.

### **I. AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La Ciudad de Buenos Aires es el 4° distrito más poblado del país, con 2.890.151 habitantes en 200 km<sup>2</sup><sup>9</sup>, y uno de los de mayor relevancia económica. El caso resulta significativo para el análisis en tanto la entidad fiscalizadora asume el formato de Auditoría General, con las competencias que de ello se derivan para la medición y contrastación con las otras formas institucionales que exhiben los organismos de control subnacionales. Del mismo modo, la justificación de la selección se fundamenta en los altos niveles de desarrollo institucional y en las oportunidades que brinda: cercanía geográfica para el estudio, disponibilidad de abundante información y posibilidad de entablar relaciones de cooperación con los funcionarios, conocedores de la labor de ACIJ.

### **II. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La Provincia de Buenos Aires constituye el distrito más poblado del país (con 15.625.084 habitantes en 307.571 km<sup>2</sup><sup>10</sup>), al tiempo que resulta altamente relevante en términos económicos. La diversidad

---

<sup>9</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

de servicios que presta la convierte en un caso de sumo interés para desarrollar el estudio, dada la amplitud del control que debe ejecutar y el alto número de beneficiarios de dicho control.

A su vez, el formato organizativo del organismo resulta ilustrativo de la modalidad prevaleciente en la Argentina, pues 22 de las 24 entidades fiscalizadoras asumen la estructura de tribunales de cuentas.

En términos de oportunidades, el Tribunal de la Provincia de Buenos Aires devino en 2012 en miembro asociado de la OLACEFS (organización con la que ACIJ y la INICIATIVA TPA se han estado vinculando de modo estrecho), lo cual lo convierte en un potencial aliado para eventuales acciones de asistencia y cooperación. El organismo también ha emprendido esfuerzos de modernización institucional, que se traducen en la implementación de una política de gestión de calidad adaptada a las normas ISO, en la elaboración de un Plan Estratégico, así como en la puesta en práctica de pilotos de auditorías de gestión. Todo ello lo erige en un caso de significativo interés para este estudio.

### **III. AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE SALTA**

La provincia de Salta ocupa el 12° lugar en términos de densidad poblacional, con 1.214.441 habitantes en 155.488 km<sup>2</sup><sup>11</sup>. El formato organizativo de la entidad ha resultado un factor clave para la selección: si bien se diferencia funcionalmente del modelo de tribunal de cuentas, también dispone de facultades disímiles en relación a la Auditoría General de la Ciudad (e incluso de la Nación)<sup>12</sup>. Su nivel de independencia y estructura interna, así como su vínculo con la Legislatura Provincial, la convierten en un caso significativo para analizar. Asimismo, la posibilidad de acceso a información (tanto a través de fuentes directas como indirectas) ha abierto oportunidades para contemplar a la entidad en el estudio.

## **ABORDAJE METODOLÓGICO PARA EL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN**

Las principales fuentes de información para este estudio fueron de diversa índole, e incluyeron los sitios Web de las entidades seleccionadas, así como entrevistas concertadas con funcionarios de dichos organismos. Adicionalmente, se realizó una revisión de normativa institucional interna y externa (a saber, legislación provincial), se consultaron documentos oficiales producidos por los organismos, se chequearon los portales Web de otras agencias públicas vinculadas indirectamente a la labor de las entidades seleccionadas, y se emprendió un monitoreo de medios de comunicación gráficos y audiovisuales en los que éstas tenían presencia.

En términos procedimentales, en primera instancia se consultaron los sitios Web de los organismos que integran la muestra a los efectos analizar la disponibilidad y accesibilidad a información, así como para revisar documentos de relevancia sobre el quehacer de las entidades (entre ellos, planes e informes de auditoría; memorias, boletines y publicaciones institucionales, normativa en la que se enmarcan las competencias y facultades de control). En segundo término -y a modo de verificación de la información relevada y de consulta de aquella que no pudo ser recabada-, se concertaron

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> Entre las principales diferencias respecto del funcionamiento del resto de las auditorías generales, la de la provincia de Salta es totalmente autónoma para fijar el Plan Anual (no debiendo elevarlo al Parlamento siquiera a título informativo), admite la presentación de denuncias; y a su vez, los informes finales de auditoría no son aprobados en el pleno del Colegio de Auditores sino por el Auditor General responsable del área de control respectiva y el Presidente.

entrevistas con distintos funcionarios de cada una de las entidades, quienes operaron como informantes claves<sup>13</sup>.

Complementariamente, y allí donde la legislación vigente lo admitía, se realizaron solicitudes formales de acceso a la información, en particular dirigidas a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>13</sup> Bajo este concepto se hace referencia a personal que se desempeña en los organismos -sea en puestos de mayor o menor jerarquía- y que dispone de conocimiento integral sobre el funcionamiento de los mismos. Cabe señalar que se consultó a una variedad de actores a fin de recolectar los distintos tipos de información requerida por el cuestionario.

# LA SITUACIÓN DEL CONTROL SUBNACIONAL EN MATERIA DE TPA Y RENDIMIENTO

El estudio procuró analizar la situación del control público a nivel subnacional en cuatro aspectos concretos: Acceso a la Información y Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento.

Estas variables serán abordadas individualmente, describiendo a nivel micro sus componentes más significativos respecto de la situación en las entidades analizadas. A su vez, se puntualizarán los aspectos destacables y se esbozarán propuestas de fortalecimiento sobre aquellas áreas en donde se advierta un potencial de perfeccionamiento de los mecanismos y herramientas existentes.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información relativa a las entidades fiscalizadoras comprende los medios y mecanismos institucionales que permiten a las entidades transparentar su funcionamiento interno, y comunicar sus actividades y los productos de su labor ante potenciales interesados y, fundamentalmente, ante la sociedad en general.

### I. SITIO WEB

Se concibe al sitio Web de los organismos como una herramienta de comunicación y enlace con diversos actores interesados y vinculados más o menos directamente con la labor del control. Se trata de una plataforma de posicionamiento institucional de las entidades, el medio que les permite ser activamente transparentes respecto de su funcionamiento interno y facilitar el acceso a los diversos tipos de información que producen.

Del análisis sobre los casos seleccionados se desprende que todas las entidades disponen de un sitio Web propio<sup>14</sup>, que resulta el principal canal de presentación pública. En consideración del total de

---

<sup>14</sup> Personal entrevistado asegura que el sitio Web del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires está siendo rediseñado. Por tal motivo, en este estudio se contempla la revisión que se hizo del sitio hasta marzo de 2013. En el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en mayo de 2013 se renovó el sitio, por lo que se revisaron los contenidos a fin de ajustar el presente informe.

organismos subnacionales de fiscalización de la República Argentina, vale señalar que 19 de un universo de 24 cuentan con un portal virtual exclusivo<sup>15</sup>.

En líneas generales, los sitios brindan acceso directo a los datos institucionales de las entidades, su estructura jerárquica, los nombres de sus principales autoridades y la normativa en la que se enmarcan sus funciones. A su vez, las páginas Web constituyen el principal medio a través del cual los organismos comunican sus actividades y dan a conocer los informes que producen. En este sentido, cabe destacar la integralidad de documentos que se publican, pues no se reducen a resoluciones y normas de referencia sobre la misión y competencias funcionales, sino que comprenden también informes con los resultados de procesos fiscalizadores.

Asimismo, todos los organismos exhiben noticias o actividades institucionales (presentaciones públicas, encuentros, convenios firmados con otras agencias e instituciones) en la página de inicio, aunque no lo hacen con la misma frecuencia. Ello responde a la política de comunicación de cada entidad y a la importancia asignada al tipo de información que se emite. Por ejemplo, la AGCBA dedica amplio espacio a publicar los informes de auditoría recientemente aprobados por el Colegio, mientras que el Tribunal de la Provincia de Buenos Aires comunica principalmente acciones innovadoras que emprende el organismo, como resultan los pilotos sobre auditorías de desempeño o la elaboración de un plan estratégico.

El nivel de actualización de los contenidos del sitio varía de entidad a entidad, y en función del tipo de información<sup>16</sup> que se exhibe. En efecto, las resoluciones pueden considerarse los documentos que en todos los casos se publican con mayor celeridad en relación con el momento en el que se emiten, no superando en ningún caso los 30 días.

En términos de accesibilidad a información, los sitios se consideran fácilmente navegables: resulta sencillo acceder a la información requerida si la misma está efectivamente disponible en las páginas, pues en general los contenidos se encuentran clasificados en pestañas, al tiempo que existen buscadores de informes<sup>17</sup> o resoluciones<sup>18</sup>, con criterios de avanzada. Asimismo, todos los sitios incluyen enlaces a las páginas Web de otros organismos ligados a la labor de las entidades, lo cual contribuye a acceder a distintos tipos de información relacionada al control público.

No obstante, aún cuando los portales se consideran amigables en términos de navegabilidad, no ofrecen canales de interactividad, es decir, herramientas que posibiliten una comunicación bidireccional con el público. Si bien la AGCBA incorpora un espacio para consultas y/o sugerencias, y la Auditoría de Salta, un formulario de contacto, en líneas generales no se dispone de un buzón para quejas, denuncias u observaciones que la ciudadanía quiera extender. Por cierto, allí donde existen formularios para consultas ciudadanas, no se obtienen respuestas o notificaciones sobre la efectiva recepción de la inquietud<sup>19</sup>, por lo que se debe recurrir -allí donde la normativa lo permite- a pedidos de acceso a información pública o presentación de notas en mesa de entradas de los organismos.

---

<sup>15</sup> Véase Directorio de sitios Web de los organismos de control de la República Argentina en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1dxGHB> (02/06/13)

<sup>16</sup> Por tipo de información se hace referencia a informes de auditorías, noticias y resoluciones, que fueron los 3 elementos considerados para analizar el nivel de actualización de los contenidos de los sitios Web.

<sup>17</sup> Véase buscador de informes de la AGCBA en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1OMtzXm> (20/05/2013)

<sup>18</sup> Véase buscador de resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1h9k0A> (20/05/13)

<sup>19</sup> Se envió un correo electrónico a la dirección ofrecida en el sitio Web de dos organismos extendiendo una consulta (que también se transmitió vía formulario en línea), pero en ningún caso se obtuvo una respuesta.

En este sentido, sería valioso incorporar herramientas que faciliten una comunicación activa con la ciudadanía, beneficiaria última de la tarea de control. Por ejemplo, podría crearse un blog o espacio de intercambio, pues ello permitiría realizar comentarios y transmitir consultas que puedan ser contestadas de modo inmediato por los agentes especializados de la entidad. Del mismo modo, se sugiere incluir presencia en redes sociales, como ser perfiles en Facebook o una cuenta en Twitter. Cabe señalar que esto se encuentra en sintonía con las mejores prácticas de transparencia y comunicación que implementan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina<sup>20</sup>, y que a su vez están vigentes en gran cantidad de órganos del poder público<sup>21</sup>, los cuales se han ido ajustando a los tiempos modernos en términos de comunicación 2.0.

## II. DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE INFORMACIÓN RELEVANTE

En términos de acceso a la información, cabe destacar que no existe en todos los distritos un marco normativo que obligue a las entidades a proveer la información<sup>22</sup> que aquí se analiza y que se engloba en cuatro aspectos: a) información institucional, b) información sobre el ciclo de auditoría, c) información sobre el personal en cargos directivos, d) información sobre la gestión financiera / presupuestaria.

### a) Información institucional

La información institucional es pública en todos los casos y su acceso es inmediato, ya que se encuentra disponible en los portales Web. Se exhibe la estructura orgánica de la entidad y las autoridades a cargo, las competencias y misión, así como la normativa que rige su accionar (reglamentos internos, leyes provinciales y también las constituciones).

En líneas generales, las entidades resultan relativamente transparentes respecto de su identidad institucional, pues sólo algunas publican el CV de las autoridades y describen las principales funciones de las dependencias centrales. Sin embargo, en ningún caso se accede a las remuneraciones de las autoridades, ni se detallan los datos de contacto de las dependencias internas.

En relación a esto último, sería valioso incorporar los teléfonos y/o correos electrónicos de las principales oficinas, pues ello facilita el eventual contacto que quiera entablar el público. La comunicación directa con un conmutador central o mediante una dirección electrónica general tiende a dejar inquietudes concretas desatendidas o sin respuestas precisas<sup>23</sup>.

Por otra parte, y en vista de que las entidades suelen comunicar las actividades más significativas en su portal Web, sería oportuno publicar también la agenda de las principales autoridades. Por ejemplo, la Contraloría General de Chile exhibe, no sólo la agenda de los máximos representantes, sino

---

<sup>20</sup> Para consulta de prácticas ilustrativas de una política activa de comunicación de las EFS de América Latina, véase: <http://bit.ly/11Prdm7> (20/05/13).

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, el sitio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que incluye una guía de trámites, servicios y consultas online: <http://bit.ly/11S3AiV> (20/05/13)

<sup>22</sup> Sólo en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires existe una normativa de acceso a la información pública que alcanza a las entidades de control: la Ley 104 en el primer caso, y la Ley Provincial 12.475, en el segundo. En ambos casos se extendieron pedidos de acceso a la información.

<sup>23</sup> Esto ha sucedido en reiteradas oportunidades al comunicarse vía teléfono y mail con las entidades seleccionadas: en todos los casos en los que se entabló contacto por vías generales, no se tuvo respuesta por correo, al tiempo que por teléfono se dificultó encontrar a la dependencia capaz de dar respuesta a la consulta, lo que se tradujo en un sinnúmero de llamados en vano. En cambio, en aquellos casos en los que se conocían las extensiones telefónicas de los funcionarios clave, la respuesta fue ágil, así como cuando se enviaron mails a sus casillas institucionales individuales.

también la de los Contralores Regionales<sup>24</sup>, incluyendo eventos y reuniones, y el nombre de los funcionarios involucrados en cada una. Ello consolida la imagen de la institución como un organismo transparente ante la ciudadanía, pues al dar a conocer las actividades de los funcionarios públicos, se contribuye a crear una sociedad informada sobre el quehacer del Estado y las funciones que prestan los agentes estatales.

### **b) Información sobre el ciclo de auditoría**

La información sobre el ciclo de auditoría comprende, de acuerdo a los ejes de análisis planteados, aquella producida en el momento de la planificación de ejercicios de control, así como los resultados del proceso auditor.

En relación a estos últimos, los **informes de auditoría** constituyen documentos clave: no sólo reflejan los productos de la labor de los organismos fiscalizadores, sino que comportan información de interés público, que da cuenta de la ejecución de los recursos estatales y de la prestación de servicios a la comunidad. Cada informe puede ser de interés de un grupo en particular, pero en todos los casos se trata de información de alto valor para una implementación efectiva y transparente de políticas públicas<sup>25</sup>.

En términos de accesibilidad a información, los informes con las conclusiones del proceso auditor siempre se ponen a disposición en el sitio Web de los organismos: el acceso es instantáneo y sin costo alguno, lo que vale destacarse especialmente, pues de ese modo cualquier ciudadano interesado puede acceder a estos documentos sin mayores esfuerzos. A su vez, conviene destacar que la publicación de los informes de auditoría -o fallos- en los sitios Web muchas veces es efectiva porque responde a normativa que convierte la publicación de estos documentos en un acto obligatorio para las entidades<sup>26</sup>.

En relación al modo en que se presentan los informes, un caso que merece especial atención es el de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, que incluye en su página Web un buscador de informes<sup>27</sup> con criterios de búsqueda avanzada (ya sea por N° de informe, título, ente auditado, Dirección General de la AGCBA a cargo y/o año en que se desarrolló el ejercicio). Asimismo, el buscador se localiza en la portada de inicio, lo que le confiere visibilidad, y en esa misma página se exhiben los últimos informes emitidos (y destacados, en función de los objetos de auditoría de mayor interés y repercusión pública).

Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires publica fallos y resoluciones<sup>28</sup>, e incorpora un buscador por criterios de avanzada para hallar la información (por

---

<sup>24</sup> Véase Agenda de Autoridades en el sitio Web de la Contraloría General de la República de Chile: <http://bit.ly/1ISaZi8> (20/05/2013)

<sup>25</sup> En el caso de los tribunales de cuentas, el control financiero o juicio de cuentas representa un ejercicio a través del cual las entidades pueden aprobar o desaprobar las rendiciones presupuestarias de cada organismo público (se inicia cuando éstos presentan sus rendiciones de cuentas anuales). Dicho juicio termina en una resolución del tribunal denominado **fallo**, que constituye el tipo de documento que aquí se analiza, pues contiene el pronunciamiento de la agencia fiscalizadora, que puede aplicar multas o cargos si la administración de dichos fondos no fue gestionada de acuerdo a las leyes vigentes.

<sup>26</sup> Tal es el caso de la Ley N° 7.103, reglamentaria del artículo 169 de la Constitución de Salta, que indica que la AGPS tiene la obligación legal de hacer públicos los informes de auditoría (así como sus dictámenes y pronunciamientos finales). Asimismo, la resolución de la AGPS N° 02/2003 determina que los informes deberán ser publicados en la página Web de la Auditoría y establece el procedimiento para hacerlo. Por otro lado, la AGCBA también está obligada por mandato constitucional a hacer públicos los dictámenes, informes y resoluciones, lo que se reafirma en el artículo 148 de la Ley N° 70, que les concede acceso irrestricto, así como en el artículo 17 de la Ley N° 325, que refiere a la existencia de una página Web propia de la Auditoría en la que se mantiene actualizada dicha información.

<sup>27</sup> Véase buscador de informes de la AGCBA en el siguiente enlace: <http://bit.ly/10MtzXm> (20/05/13)

<sup>28</sup> Aún con competencias distintas a las de las Auditorías Generales, el HTCBA hace públicos los productos finales del proceso auditor. Véase buscador virtual: <http://bit.ly/10MDooi> (20/05/13)

ente auditado, período del ejercicio, tipo de fallo y/o expediente). Por su parte, otros organismos también encuentran un modo amigable para facilitar el acceso a estos documentos. Por ejemplo, la Auditoría General de la Provincia de Salta exhibe los informes clasificados según el área de control a la que competen, y en orden cronológico, por lo que es sencillo identificar los últimos emitidos<sup>29</sup>.

En términos de disponibilidad de documentación clave, todos los organismos permiten acceder a los informes definitivos de modo instantáneo, gratuito y sencillo.

Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones respecto del modo en que se presenta la información.

En líneas generales, los documentos con las conclusiones del proceso auditor están redactados en un lenguaje técnico, comprensible por agentes especializados en la materia. Esto deja de lado a un público lego, pero también a una potencial audiencia interesada en los resultados de los ejercicios de auditoría, como pueden ser: organizaciones de la sociedad civil, comisiones vecinales, asociaciones de defensa de derechos de consumidores, entre otros.

Por ello, se valoran especialmente los mecanismos que implementan las entidades fiscalizadoras para presentar los documentos finales de manera clara y amigable. A modo ilustrativo, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires incluye en todos los informes un resumen ejecutivo que sintetiza de modo preciso los principales ejes de análisis y hallazgos, mencionando -por ejemplo- el objeto auditado, código de proyecto, período, tipo de auditoría, alcance (y limitaciones al mismo) y recomendaciones formuladas (conclusiones).

Las síntesis que se hacen de los informes constituyen un insumo valioso para comprender la naturaleza de la auditoría y los principales resultados del proceso fiscalizador. Se trata de un ejercicio de “ciudadanización de la información”, por cuanto se procura hacer inteligibles los informes para una audiencia no especializada en materia de control público, e involucrarla en la vigilancia de la gestión.

En vista de lo expuesto, y a fin de alentar la revalorización de la labor del control, resultaría oportuno que las entidades subnacionales de fiscalización adaptasen sus informes a formatos amigables y comprensibles. Un ejemplo de ello lo constituye, sin duda, la inclusión de un resumen ejecutivo por cada auditoría, que -por cierto- podría complementarse con gráficos y tablas que permitan visualizar la información clave del informe. A su vez, una práctica inclusiva que contemple a toda la audiencia posible en la lectura de los productos del control la constituye la presentación de los resultados en formato de audio y video<sup>30</sup>, que se exhiban en el portal Web.

Por otra parte, en relación a los **planes de auditoría**, cabe señalar que no resultan accesibles con la misma facilidad con que pueden consultarse los informes finales. Tampoco se desprende que sean documentos especialmente diseñados para la comprensibilidad ciudadana, lo que desincentiva su uso y valorización pública.

Sólo en el caso de la AGCBA se publica el plan anual en el portal Web (en los otros casos se requiere la presentación de notas formales para acceder a la documentación, detallando los motivos

---

<sup>29</sup> Ello no refleja necesariamente que dichos informes sean representativos de los últimos ejercicios de auditoría desarrollados, pues puede suceder que auditorías realizadas en años anteriores resulten en un informe final emitido en el período más reciente.

<sup>30</sup> En efecto, la Contraloría General de la República de Costa Rica adapta los resultados del control a formatos ciudadanos, presentándolos en audio y video, además de realizar una difusión de los informes orientada hacia los potenciales interesados en cada tema y objeto de auditoría; todo ello, en el marco de la política integral de comunicación del organismo. Para mayor información, véase “Transparencia y generación de información pública en la Contraloría General de la República” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/14eKend> (20/05/13)

en los que se fundamenta el pedido<sup>31</sup>). Aún cuando no parece particularmente diseñado para ser consultado por una audiencia no especializada, resulta comprensible<sup>32</sup>.

En síntesis, en términos de disponibilidad de información sobre el ciclo de auditoría, en todos los casos se accede a los informes de modo ágil y gratuito, aún cuando excepcionalmente se advierte una política orientada a hacerlos inteligibles para un público lego. Por ello, y a fin de potenciar su impacto, resultaría importante adaptar los informes a un “lenguaje ciudadano”, ya sea mediante formatos de visualización de la información atractivos y claros, así como enfatizando los principales hallazgos.

Del mismo modo, sería valioso promover la publicidad de los planes de auditoría en el sitio Web de los organismos, de modo que los interesados puedan consultar -sin mediaciones- cuáles son los objetos de control para el período vigente, y monitorear -hasta donde sea factible- los avances del proceso auditor, o bien aportar evidencia que podría servir de base para la ejecución de auditorías, así como sugerir aspectos particularmente relevantes para ser contemplados en los ejercicios vigentes.

### **c) Información sobre el personal en cargos directivos**

La información relativa a las autoridades de la entidad comprende distintos tipos de datos que se consideran de relevancia pública en función de la naturaleza del rol que desempeñan los funcionarios. Estos datos incluyen no sólo el nombre sino también el Currículum Vitae, los canales de contacto (teléfono y/o correo electrónico) y el salario.

Todas las entidades se muestran transparentes respecto de quiénes son las autoridades, y publican en el sitio Web sus antecedentes (CVs)<sup>33</sup>. No obstante, en ningún caso se señalan los datos de contacto ni tampoco el salario percibido<sup>34</sup>. Si bien la información podría obtenerse por vías indirectas, no está disponible de modo inmediato y en forma integral.

En vista de ello, se sugiere incorporar en el sitio Web las direcciones de contacto de (los responsables de) las principales áreas. Ello permite al ciudadano<sup>35</sup> sistematizar la consulta que quiere extender hacia el personal en condiciones de dar respuesta a su inquietud. A su vez, otro modo -menos ambicioso- de facilitar la información y contacto de cada área consiste en incorporar un conmutador central que indique cuáles son las extensiones de cada oficina, de modo que quien se comunica telefónicamente con la entidad tenga la posibilidad de acertar con la persona indicada. Se trata de un mecanismo muy sencillo de facilitar el contacto con las áreas y personal en cargos directivos, que no requiere que los datos y vías de comunicación se canalicen unívocamente mediante Internet.

En suma, la publicación de la información referenciada constituye una propuesta orientada a que las entidades sean activamente transparentes respecto de su funcionamiento y dirección. Ello se

---

<sup>31</sup> En el caso del Tribunal de la Provincia de Buenos Aires, es preciso enviar un pedido de acceso a información para acceder -como se solicitó- al plan de control de la Vocalía de la Administración Central. Para el caso de la Auditoría de Salta, se indicó que debería presentarse una nota formal al Presidente, detallando los motivos de la solicitud y datos del solicitante.

<sup>32</sup> Se trata de una matriz -gráfico de Excel- en donde cada área o campo de control se presenta en una página distinta, y para cada auditoría se indica: código de proyecto, nombre del proyecto de auditoría, tipo de auditoría, objetivo, alcance, objeto, jurisdicción, unidad ejecutora, programa presupuestario, período a auditar, horas estimadas.

<sup>33</sup> Tal es el caso de la AGCBA y AGPS.

<sup>34</sup> En líneas generales, la escala salarial se encuentra disponible en reglamentaciones internas o de la Administración Pública, que son accesibles, ya sea a través de las entidades o de consultas externas.

<sup>35</sup> Por cierto, no se trata meramente del ciudadano común, sino de potenciales interesados en la labor integral del organismo, como por ejemplo, periodistas, investigadores, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudios, etc.

traduciría en su fortalecimiento institucional y en un sólido posicionamiento ante la ciudadanía como entes que no sólo velan por la transparencia de los organismos públicos -que son objeto de auditoría- sino que sientan la base y predicán con el ejemplo.

#### **d) Información sobre la gestión financiera / presupuestaria**

La información presupuestaria no resulta en todos los casos igualmente accesible. Si bien es posible consultar los datos sobre el **presupuesto asignado** a través de los sitios Web de los ministerios de hacienda y finanzas, en ningún caso dicha información se publica en los portales de los organismos de control analizados. El nivel de desagregación de la información es -en gran parte de los casos- marginal: se distinguen las fuentes de financiamiento y gasto, pero en general el detalle es sólo a nivel de rubros y partidas.

Tampoco se ofrece información actualizada sobre la **ejecución presupuestaria**; sólo mediante el acceso a sitios de ministerios de economía pueden conocerse algunas cifras, aunque ello no es extensivo a todas las entidades y el nivel de desagregación de la información es aún menor que en el caso del presupuesto asignado.

Por otra parte, en lo que refiere a las **contrataciones de bienes y servicios**, rara vez se hacen públicos los llamados a licitaciones y contrataciones en los sitios de las entidades: sólo la AGCBA exhibe dicha información en su portal<sup>36</sup>, así como quienes resultan adjudicatarios a partir de procedimientos competitivos abiertos, cerrados y no competitivos (contratación directa). En el resto de los casos, la publicidad de los llamados se oficializa en el Boletín Oficial. Ello refleja que, aún cuando la información es en todos los casos accesible, el proceso no resulta de fácil e inmediato acceso.

En términos de transparencia presupuestaria, sería oportuno facilitar el acceso a distintos tipos de documentos que reflejan la gestión financiera de las entidades. Ello supone ofrecer herramientas para acceder a la información, lo que podría hacerse, bien redireccionando el acceso a los documentos a través del sitio Web de las entidades (pues todas disponen de un portal propio e incluyen enlaces a otros sitios externos relacionados), o bien publicando la información en sus páginas, como lo hacen muchos organismos de control nacionales<sup>37</sup>. En efecto, tal información muchas veces es difundida a través de las memorias institucionales (como ocurre en la AGCBA, que grafica la evolución interanual en la ejecución presupuestaria del organismo en relación al total asignado a los entes de gobierno de la Ciudad), con lo cual publicarla directamente en el sitio no representaría esfuerzos mayores.

Existen en las entidades fiscalizadoras superiores de la región prácticas destacables en materia de publicación de información presupuestaria, como se refleja en el portal de transparencia de la Contraloría de Perú<sup>38</sup>, una aplicación interactiva que permite acceder a información presupuestal por año y trimestre, y visualizar gastos por fuentes de financiamiento, y la grilla genérica de gastos así como la de ingresos. Lo novedoso, y replicable por parte de las entidades subnacionales, lo constituye el modo en que se presenta la información: un formato amigable, fácilmente accesible, con información clara y con las referencias para un internauta lego.

---

<sup>36</sup> Véanse compras y contrataciones de la AGCBA en su sitio Web: llamados (<http://bit.ly/11CF8M8>), preadjudicaciones (<http://bit.ly/10OClnQ>) y adjudicaciones finales (<http://bit.ly/11q245y>) (20/05/13)

<sup>37</sup> Por ejemplo, la Auditoría General de la Nación (de Argentina) publica en su sitio Web la ejecución presupuestaria: <http://bit.ly/17ml4GD> (20/05/13)

<sup>38</sup> Véase portal de transparencia de la CGR de Perú: <http://bit.ly/ZMuCYE> (20/05/13)

### III. CONSIDERACIONES

En términos de disponibilidad de información integral de la entidad -tanto de datos institucionales y presupuestarios, como sobre el personal directivo y el ciclo de auditoría-, puede advertirse que las entidades muestran un mayor grado de transparencia que en materia de la calidad de la información que presentan. Por calidad se hace referencia a distintos aspectos de dicha información, que comprende -entre otros factores- el nivel de actualización, la inteligibilidad por parte de un público no especializado en fiscalización y la integralidad de los contenidos.

Sin duda, el sitio Web constituye la principal herramienta de acceso a la información de los organismos de control subnacional, y el hecho de que las entidades analizadas dispongan de un portal propio constituye un caudal que podría revalorizarse y aprovecharse para un ejercicio integral de transparencia activa.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La vinculación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos. A continuación se analizan dichas dimensiones en función de los organismos analizados.

### I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

La participación ciudadana en la designación de autoridades se refiere a las instancias en las cuales se incorpora la voz y/o voto de la sociedad civil en los procesos que tienen por fin nombrar a los funcionarios máximos de la entidad de fiscalización.

En Argentina no es frecuente encontrar organismos de control externo que admitan una intervención ciudadana activa en el nombramiento de sus autoridades. Aún así, la normativa constitucional provincial -y aquella que regula las competencias y funciones de las entidades- suele incorporar instancias de vinculación de la sociedad civil a este proceso.

En relación a los casos analizados, se trata de organismos colegiados: la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y la Auditoría General de Salta se componen por un colegio de auditores - para el primer caso, de 7 miembros, y para el segundo, de 5-, uno de los cuales está a cargo de la presidencia. Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires se integra por un presidente (abogado) y 4 vocales (contadores públicos). Mientras que en las auditorías generales la designación de las autoridades está a cargo de las legislaturas del distrito<sup>39</sup>, en el Tribunal de Cuentas

---

<sup>39</sup> En el caso de la **AGCBA**, la Legislatura de la Ciudad debe designar -por mayoría absoluta- a los siete miembros entre una lista de candidatos propuestos por los partidos políticos. La integración debe respetar la proporcionalidad parlamentaria y la presidencia del organismo debe quedar a cargo del partido de oposición con mayor representación (artículo 136 CCABA). La Constitución de la Ciudad prevé la realización de una audiencia pública con la participación de los candidatos, a fin de que los legisladores consideren su idoneidad y las impugnaciones que se hubieran formulado. A su vez, la Ley N° 6 de la CABA exige que el llamado sea publicado por edictos (y durante sólo dos días) y que los currículums de los candidatos estén disponibles en una dependencia de la Legislatura por cinco días para ser consultados (durante ese lapso pueden presentarse impugnaciones).

Por otro lado, la **Auditoría de Salta** se integra por cinco Auditores Generales. Para el proceso de nombramiento, la Cámara de Diputados crea una Comisión Permanente (que refleje la composición del recinto), la cual se encarga de proponer los candidatos. Los Auditores Generales son designados, previa audiencia pública, por la Cámara de Senadores en sesión pública. La convocatoria a la audiencia está a cargo de la Comisión de Justicia, Acuerdos y Designaciones del Senado. Los ciudadanos pueden emitir por escrito y de manera verbal su reconocimiento y/u objeción hacia los candidatos propuestos (Ley N° 7.103 – Título IV).

es el Ejecutivo provincial el que las nombra, con acuerdo del Senado<sup>40</sup>. En estos casos la participación ciudadana está ligada a la celebración de audiencias públicas con los candidatos, sobre los que la sociedad civil puede -en ocasiones- presentar impugnaciones.

Resulta significativo que en los organismos analizados estos procesos de selección con intervención ciudadana indirecta están fuertemente institucionalizados -en tanto disponen de una normativa externa que los torna de cumplimiento obligatorio para la entidad-, aún cuando no se llevan a cabo regularmente (pues ello está sujeto a la extensión de los mandatos vigentes, lo cual se asienta en disposiciones constitucionales).

Cabe hacer algunas recomendaciones en pos de garantizar el funcionamiento efectivo de estos mecanismos de participación. En primer lugar, es menester comunicar por vías múltiples y con la debida antelación la apertura del proceso de selección, de modo que la sociedad civil tenga oportunidad de informarse sobre los candidatos propuestos. Se trata, en efecto, de realizar una convocatoria amplia por canales diversos, pues suele suceder que la apertura del procedimiento se anuncie -como es debido- sólo en boletines oficiales y con un breve margen de tiempo para que la sociedad pueda tomar nota de quiénes son los candidatos y formular observaciones si lo estimara correspondiente.

En segundo lugar, es recomendable difundir datos integrales sobre las potenciales autoridades, publicando los CVs<sup>41</sup> y facilitando información sobre la manera en que operan los mecanismos de selección y los plazos para participar.

Aún cuando el proceso de designación de los altos funcionarios sea externo a las propias entidades, resultaría valioso convertir los pequeños espacios de participación en verdaderas instancias de vinculación de una ciudadanía informada a la labor de los organismos de control. Por ello, se enfatiza la necesidad de dar mayor visibilidad a estos mecanismos, pues de ese modo las entidades podrán operar como puentes de acceso a información sobre la dinámica de elección de sus propias autoridades, y así posicionarse y legitimar su accionar ante la sociedad.

## **II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROGRAMACIÓN DE AUDITORÍAS**

En relación al proceso de planificación de auditorías, no se advierten mecanismos de participación ciudadana directa, sino que ésta se encauza -en algunos casos- mediante la apertura de canales para la recepción de denuncias, que podrán servir de insumo para la incorporación de potenciales objetos de auditoría.

Las tres entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas, si bien difieren en el grado en que estos procedimientos se encuentran institucionalizados. En el caso de la Auditoría General de la Provincia de Salta y del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, operan de modo formal y regular hace más de diez años.

En el primer caso, el mecanismo está normado por la Resolución N° 52/2001, a través de la cual se aprueba el Reglamento de Admisión de Denuncias Ciudadanas. Las mismas sólo pueden hacerse

---

<sup>40</sup> Las autoridades del Tribunal son inamovibles, si bien pueden ser enjuiciadas y removidas en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación. Se prevén audiencias públicas en el marco del proceso de selección y nombramiento de los altos funcionarios, instancias que puede presenciar la ciudadanía. No obstante, hace más de 20 años que no se designan autoridades bajo este procedimiento, pues se trata de funcionarios del rango de juez, por tanto, vitalicios, susceptibles de ser removidos por juicio político (Constitución provincial, artículo N°159).

<sup>41</sup> En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la consulta de antecedentes de los candidatos debe ser presencial.

mediante nota firmada<sup>42</sup>, dirigida al Presidente de la Auditoría. No se contemplan denuncias anónimas ni por otro medio que no sea el escrito presencial. De igual modo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires -dada la naturaleza de su función y sus competencias específicas, a saber, controles preventivos- habilita la recepción de denuncias como práctica regular a lo largo de todo el año<sup>43</sup>. Para ambos casos, el público denunciante suele ser “profesional”, es decir, agentes informados vinculados al ambiente político<sup>44</sup> más que la ciudadanía en general. Por otro lado, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires recibe denuncias y demandas por mesa de entradas<sup>45</sup>.

La efectividad de este mecanismo participativo resulta difícil de medir, en vista de que no hay un registro de la cantidad de denuncias que realmente activaron procesos de auditoría. Ello puede responder, por un lado, a falencias del propio denunciante, ya sea por falta de evidencia o de información sobre el modo de presentar las denuncias; y por otro lado, puede ocurrir que las entidades no se encuentren desarrollando procedimientos efectivos para que las denuncias tengan algún impacto.

En el caso de la Auditoría de Salta, aún cuando existe un procedimiento que indica el circuito que atravesará cada denuncia<sup>46</sup>, no hay registros de la cantidad presentada y sobre su consideración o los motivos de su rechazo<sup>47</sup>. Por su parte, el Tribunal de Cuentas siempre contempla las denuncias, aunque no desencadenen procesos auditores, pero tampoco puede conocerse la cantidad precisa que dio origen a auditorías.

En general, no se advierten mecanismos que incluyan una respuesta al denunciante sobre la consideración -o no- de su denuncia, ni canales para realizar un seguimiento de la misma. En este sentido, sería oportuno generar formatos de vinculación ciudadana que integren al denunciante al

---

<sup>42</sup> La nota debe contener nombre y domicilio del denunciante, referencia y acreditación del carácter en que se presenta, y los datos del denunciado (organismo al que pertenece o involucrado), y debe ir acompañada por “*toda la documentación respaldatoria sobre la cuestión planteada que obre en poder del presentante y la referencia de los lugares en donde la documentación se encontrare si la conociere*”. Véase Resolución N° 52/01: <http://bit.ly/1SJVMpd> (20/05/13)

<sup>43</sup> Cabe señalar que -al momento de realización de este estudio- el Tribunal se encuentra trabajando sobre un nuevo sitio Web, que incluirá mayor información sobre las denuncias, así como la posibilidad de presentarlas por vía electrónica y telefónica. En sintonía con el proceso de modernización que atraviesa el organismo, el mecanismo se formalizará aún más y se facilitará su operatividad así como la vinculación con la ciudadanía, permitiendo que el público en general tenga a disposición las herramientas necesarias para participar cuando lo estime pertinente.

<sup>44</sup> Dicha afirmación se desprende del testimonio de funcionarios de las entidades entrevistados. En el caso de la AGPS, la mayor cantidad de denuncias recibidas son presentadas por diputados, respecto de algún tipo de contratación efectuada por el Estado y -sobre todo- es una herramienta muy utilizada por los Municipios, generalmente por los concejales, denunciando al intendente.

<sup>45</sup> Cabe señalar que no se incluye a la AGCBA en los casos de “procedimientos institucionalizados” en virtud de que no existe un mecanismo formal que regule el tratamiento que se dará a las denuncias, no obstante lo cual “*pueden ser consideradas para exámenes en curso o futuros*”, según admite la entidad en respuesta a pedido de información (Nota AGCBA N° 1451/13).

<sup>46</sup> Las denuncias son recibidas en Mesa de Entradas y derivadas a la Secretaría Legal, Técnica e Institucional, que deberá dictaminar si la Auditoría es competente respecto de la cuestión planteada. Si lo es, y la denuncia cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en el Reglamento, la Secretaría elevará el expediente al Auditor General a cargo del Área de Control correspondiente (y al Auditor Presidente), quien será el encargado de administrar el curso de acción a seguir: “*a) Si la denuncia está vinculada con un organismo cuya auditoría está incluida en el Plan Anual de Auditoría, se incorporará como antecedentes de los trabajos de auditoría para su verificación al momento de realizarse la misma; b) Si la denuncia está vinculada con un organismo cuya auditoría no está prevista en el Plan Anual respectivo, la misma será incluida como antecedentes para la planificación del próximo ejercicio; c) Si la denuncia evidencia motivos de urgente intervención del Órgano a efectos de evitar la producción o el agravamiento del posible daño patrimonial al Fisco, [el Auditor General a cargo del Área de Control correspondiente] remitirá a la brevedad la misma a la Oficina de Actuaciones Colegiadas, con el objeto de habilitar su tratamiento urgente por el Colegio de Auditores Generales o, en su caso, al Auditor General Presidente.*” (Resolución N° 52/01) Vale mencionar que previo al proceso de reestructuración de la AGPS del año 2008, y según se establece en la resolución, las funciones desempeñadas por el Auditor General del Área de Control estaban bajo responsabilidad de la Comisión de Supervisión correspondiente.

<sup>47</sup> Personal entrevistado señala que el mecanismo carece de ciertos presupuestos básicos como la previsión de derechos del denunciante, mecanismos de protección; al tiempo que se advierte que no es una herramienta que haya producido resultados concretos en la detección de la corrupción.

circuito de la denuncia, de manera que pueda revisarla, aportar información adicional y realizar un monitoreo sobre el curso de acción emprendido.

A su vez, y a fin de perfeccionar las herramientas existentes de participación y convocar a la ciudadanía en general, resultaría valioso dar mayor visibilidad a este proceso, a saber: difundir información detallada sobre el modo en que operan los mecanismos de presentación de denuncias<sup>48</sup>, dedicar un espacio en el sitio Web para describir los procedimientos<sup>49</sup>, así como habilitar canales alternativos para recibirlas, que no se restrinjan a la instancia presencial (considerando -como propone el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires- la vía telefónica y virtual). Sin duda, ello contribuiría a involucrar a la sociedad civil, fomentando una participación informada y efectiva.

Finalmente, y a fin de no limitar la intervención ciudadana en la planificación de auditorías a la presentación de denuncias, podrían contemplarse otros formatos de involucramiento; por ejemplo, la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil o personas con un saber específico aporten información que sirva de insumo para activar procesos auditores, o bien el desarrollo de talleres presenciales en los que se invite a organizaciones a proponer potenciales objetos de auditoría bajo el formato de “planificación participativa”<sup>50</sup>.

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO AUDITOR

Existen diversas modalidades de vinculación de la ciudadanía al proceso auditor, ya sea mediante la presentación de información en el transcurso de ejercicios de auditoría -que podría incidir en el curso de acciones programadas-, o bien mediante la participación directa en los procesos fiscalizadores.

No obstante, ninguno de los organismos de control subnacionales analizados incorpora mecanismos de vinculación ciudadana al proceso auditor. Por tanto, vale destacar algunas de las potencialidades que ello entraña, por cuanto existen experiencias exitosas en distintos países que dan cuenta de cómo la intervención de la sociedad civil puede complementar y fortalecer los actos fiscalizadores<sup>51</sup>.

Las auditorías articuladas son un caso modelo: se trata de ejercicios en los que se integra a la ciudadanía o a organizaciones de la sociedad civil al equipo auditor, considerando que su vinculación o conocimiento sobre el campo pueden contribuir a refinar los hallazgos. Por ejemplo, la Auditoría General de la Nación en Argentina ha incorporado a organizaciones que trabajan sobre discapacidad (y a personas con discapacidad) en auditorías sobre accesibilidad en el transporte a fin de detectar si el sistema estaba realmente preparado para atender a este grupo junto con el resto de los usuarios.

---

<sup>48</sup> La información sobre el procedimiento muchas veces se incluye en la normativa que se publica en las páginas Web de los organismos, pero el acceso a dichos documentos no resulta un proceso sencillo: no hay referencias generales que indiquen cuál es la normativa de referencia para la gestión de denuncias, y la misma suele presentarse como documento técnico (Ley o reglamento). Por tanto, sería oportuno traducirla en un lenguaje llano, comprensible por cualquier público, y sintetizarla en un apartado unívocamente dedicado a denuncias. Una

<sup>49</sup> A modo de ejemplo, cabe destacar que la Contraloría General de Chile incorpora un sitio Web -redireccionado desde el portal principal de la CGR- especialmente dedicado a la vinculación ciudadana, en donde canaliza toda la información referida a los mecanismos participativos; en el caso de sugerencias de fiscalización o denuncias en línea, incluye un video explicativo sobre cómo operan los procedimientos. Véase sitio Contraloría y Ciudadano <http://bit.ly/QKLO7B> (20/05/13)

<sup>50</sup> La Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina consiste en un mecanismo de consulta ciudadana a través del cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: “Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13)

<sup>51</sup> Un ejemplo lo constituye la realización de veedurías ciudadanas, como las que ha venido impulsando la Contraloría General del Paraguay desde 2007. Véase “Veedores ciudadanos para la integridad. Una iniciativa para la transparencia y la participación ciudadana” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13)

Los resultados detectados sobre la prestación del servicio fueron significativos, y lo propio ha destacado la AGN<sup>52</sup>.

Sería interesante considerar a la participación ciudadana en auditorías como un mecanismo de refinamiento del proceso auditor que puede acarrear impactos positivos para la entidad en su conjunto, no sólo en materia de hallazgos, sino para comprender la mirada ciudadana sobre los objetos de control. Ello contribuiría a ampliar la perspectiva del equipo auditor y a perfeccionar la ejecución de los procesos auditores así como la planificación de los mismos. Se trata de un insumo con fuerte valor a futuro.

Sin duda, la participación en ejercicios de auditoría requiere de actores informados y responsables: conviene identificarlos y capacitarlos. No se trata meramente de alentar la apertura desde los organismos, pues es también importante que la propia ciudadanía se muestre activamente comprometida con la calidad del control.

Otro formato participativo algo menos ambicioso lo representa la incorporación de canales para la recepción de información producida por actores sociales para la ejecución del proceso auditor. Por ejemplo, documentos producidos por organizaciones de la sociedad civil o informes de investigación y análisis de políticas públicas pueden contribuir a refinar las auditorías y generar impactos positivos en la calidad de la fiscalización.

#### **IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES U OBSERVACIONES FORMULADAS LUEGO DEL PROCESO AUDITOR**

El ciclo de auditoría no finaliza meramente en la presentación de informes o fallos que sintetizan hallazgos y generan recomendaciones o establecen sanciones, sino que involucra el accionar que eventualmente adopte el ente auditado. En este sentido, la vigilancia sobre las observaciones manifestadas por el organismo fiscalizador puede complementarse con el monitoreo que sobre éstas emprendan agentes externos a la entidad, como modo de reforzar su cumplimiento.

En esta instancia la ciudadanía puede desempeñar un rol central. Muchas veces, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil detectan fallas en la ejecución de políticas, falencias que previamente fueron advertidas en los ejercicios de auditoría. Se erigen, por tanto, en actores clave para complementar el proceso de observancia sobre el cumplimiento de recomendaciones o aspectos deficitarios señalados por la entidad fiscalizadora. Si bien los organismos analizados contemplan los resultados de auditorías previas al iniciar nuevos procesos auditores sobre un mismo objeto, no se incorporan mecanismos de participación en la fase de seguimiento.

En vista de que las entidades analizadas admiten la presentación de denuncias ciudadanas -y así como se ha sugerido la incorporación de mecanismos para que quienes las realicen puedan monitorear el curso de acción emprendido por el organismo fiscalizador-, podría a su vez contemplarse un seguimiento posterior al control en el caso de aquellas denuncias que hayan desencadenado procesos auditores. En concreto, se trata de compartir el informe final con los resultados del control (sobre un objeto que previamente se denunció) de manera que el denunciante pueda monitorear el accionar del ente auditado respecto del cumplimiento de las observaciones formuladas.

Otro modo de vinculación en la fase posterior al control lo constituye el seguimiento que puedan hacer organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con organismos o programas que

---

<sup>52</sup> Véase “Algunas experiencias exitosas” en el Blog de Participación de la AGN: <http://bit.ly/1b5kRog> (20/05/13) También es notoria la experiencia de Colombia, como se documenta en “Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República” (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/1liesR9> (20/05/13)

fueron objeto de auditoría. Se trata, nuevamente, de complementar la labor de la entidad a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones o fallos -según sea el caso- y aprovechar el potencial de actores externos interesados en velar por la transparencia y gestión efectiva de los bienes públicos.

## V. CANALES DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Se entiende por canales de atención a la ciudadanía a los distintos modos en que las entidades responden a consultas o inquietudes extendidas por actores de la sociedad civil (o el público en general), a través de diferentes vías de contacto, ya sea telefónico, virtual o presencial, así como mediante una oficina y/o personal asignado a tal efecto.

En líneas generales, los organismos contemplados en el estudio disponen de canales de atención al público medianamente formalizados. Aún cuando no exista una oficina dedicada íntegramente a responder inquietudes ciudadanas (con personal abocado a ello), todas las entidades cuentan con una casilla de correo electrónico y una línea telefónica. Al mismo tiempo, la vinculación con la ciudadanía muchas veces es canalizada a través de las oficinas de relaciones institucionales, formalizadas en la estructura orgánica de los organismos<sup>53</sup>.

En términos de efectividad de la atención, cabe hacer algunas observaciones. En los casos en que las inquietudes son transmitidas vía correo electrónico a una casilla general de las entidades, no suele obtenerse respuesta alguna<sup>54</sup>. Por el contrario, cuando las consultas se extienden telefónicamente, se procura atender a las mismas directamente o bien intentar contactar al área u oficina capaz de dar respuesta de modo inmediato.

En vista de lo expuesto, sería oportuno perfeccionar los mecanismos de consulta electrónica, incluyendo en el mismo sitio Web la dirección de las dependencias capaces de responder a inquietudes puntuales. Por cierto, en aquellos casos en que las consultas se remitieron directamente al área competente, la respuesta llegó -sea con mayor o menor demora-, al tiempo que cuando se enviaron a las casillas institucionales de los funcionarios responsables, el contacto se vio notablemente facilitado.

Asimismo, sería valioso que las entidades incorporasen oficinas o líneas telefónicas directamente encargadas de la atención ciudadana, con personal idóneo que brinde respuestas instantáneas o bien sepa indicar cómo puede el solicitante transmitir sus requerimientos. Sin duda, la existencia de normativa de acceso a información pública es una herramienta loable para extender consultas a las oficinas del Estado, pero está sujeta a plazos que muchas veces van en detrimento de las simples inquietudes que pueden responderse por personal competente de modo ágil<sup>55</sup>.

Por cierto, la existencia de dependencias exclusivamente abocadas a la atención ciudadana está íntimamente ligada a la existencia de demanda por parte de la sociedad civil: en tanto ésta se

---

<sup>53</sup> Ello implica una relativa institucionalidad de los canales de atención ciudadana, pero también existen otros mecanismos informales. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires celebra -alrededor de 6 veces al año- las jornadas de "Docencia y Control": encuentros abiertos en distintas delegaciones zonales, a los que asiste el Presidente del Tribunal junto a los Vocales y Secretarios; tienen una agenda flexible que posibilita que la audiencia extienda preguntas a las autoridades directamente. Sin duda, estos encuentros pueden operar como canales de vinculación con la ciudadanía, pues la convocatoria es masiva (se realiza a través de la difusión en periódicos de la zona); no obstante, no se logra involucrar a la sociedad civil, sino que asisten fundamentalmente funcionarios políticos.

<sup>54</sup> La presente conclusión se desprende de las consultas que fueron enviadas a las entidades analizadas.

<sup>55</sup> Cabe señalar que aunque la vía de presentación de pedidos de información pública no constituye una iniciativa de consulta ciudadana emanada de las propias entidades, se obtuvo respuesta de los organismos al formular el requerimiento.

involucre activamente en el quehacer de las entidades fiscalizadoras, y éstas incorporen mecanismos de participación en las distintas instancias del control, la apertura de oficinas especializadas redundará en beneficios para ambas partes. En suma, ya sea mediante canales más o menos sofisticados de atención pública, la ciudadanía encontrará contacto directo con sus interlocutores; y los organismos, al responder a estas comunicaciones, estarán realizando un ejercicio activo de rendición de cuentas que les permite consolidar su posicionamiento ante la sociedad.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas hace referencia a la existencia de prácticas y mecanismos por los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control.

### I. INFORMES DE GESTIÓN

En líneas generales, no se observa que las entidades analizadas elaboren informes de gestión en tanto de ejercicio de rendición de cuentas que se presenta ante la ciudadanía; es decir, aún cuando realicen una evaluación interna de la gestión, dichos informes no son presentados al público. No obstante, cabe mencionar que todas las entidades analizadas producen memorias institucionales, que pueden operar como mecanismos de rendición de cuentas en aquellos casos en los que son publicadas y difundidas activamente.

La memoria institucional constituye un documento clave en materia de rendición de cuentas, en tanto allí se sintetizan las acciones que han emprendido las instituciones para un período determinado, generalmente anual. Sólo la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires hace públicas sus memorias institucionales con regularidad en el sitio Web, al tiempo que se remiten a la Legislatura<sup>56</sup>.

Entre los componentes más destacables, cabe señalar la integralidad del contenido de las mismas<sup>57</sup>: incluyen no sólo los ejercicios de auditorías efectivamente realizados -los resúmenes ejecutivos de los informes finales- y los planes de fiscalización de dicho período -contemplando el tipo de auditoría programada-, sino también las actividades institucionales desarrolladas, capacitaciones y la estrategia comunicacional implementada. En suma, se trata de informes que dan cuenta del desempeño integral de la entidad en el período de un año.

Asimismo, el nivel de actualización de dichos documentos en el sitio Web merece destacarse, puesto que se concibe a la publicación de memorias institucionales como un ejercicio de rendición de cuentas, no sólo activo, sino especialmente oportuno. En sintonía, vale señalar que las memorias son presentadas en formatos inteligibles por la ciudadanía, pues incluyen gráficos y tablas, y dan cuenta del accionar integral de la entidad<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Ello se desprende del artículo 11 de la Ley N° 325 (sobre el funcionamiento de la entidad).

<sup>57</sup> Se consultó la memoria anual de 2011, que “consta de cinco capítulos que describen las responsabilidades del organismo, los criterios rectores que guiaron la planificación de las auditorías realizadas, las articulaciones efectuadas con otras instituciones de control, las políticas internas de capacitación técnica del personal y los avances en materia de sistemas de información que se implementaron en el transcurso del año...” Incluye a su vez los informes ejecutivos de los organismos auditados aprobados durante el período.

<sup>58</sup> Un ejemplo ilustrativo de lo que representa un formato de presentación inteligible y atractivo para un público ciudadano lo constituye la memoria institucional que realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, que incluye gráficos,

En vista de que sólo uno de los organismos analizados evidencia disponibilidad inmediata de su memoria institucional, resultaría valioso extender este tipo de prácticas a otros organismos. El acceso ágil y oportuno a estos documentos -y más especialmente su presentación pública- representa un ejercicio de rendición de cuentas y permite a la entidad comunicar ante una amplia gama de actores qué labor realiza y cuáles son los resultados de su gestión, lo cual contribuye al posicionamiento público de los organismos.

Del mismo modo, y en vista de que las entidades disponen de mecanismos de evaluación de la gestión de normativa internacional, es recomendable dar publicidad y difusión a los informes de gestión, incluyendo como destinatarios a una variedad de actores vinculados más o menos directamente a los objetos de control y al sistema de fiscalización: entes auditados, representantes políticos, asesores legislativos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, entre otros.

## II. ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

En relación a la estrategia comunicacional, resultaría impreciso trazar un diagnóstico unívoco sobre la situación de los organismos subnacionales de control. Por un lado, se advierte que cada vez más entidades incorporan un sitio Web propio para exhibir información de interés, pero no se desprende de ello que haya una política de comunicación de fondo. Asimismo, la estrategia de comunicación -en calidad de indicador de rendición de cuentas- no se reduce a la exhibición de documentos en el sitio Web. Ante todo, un ejercicio integral de rendición de cuentas implica la difusión activa de los resultados del control de manera que alcancen al mayor público posible, así como a potenciales interesados en la gestión de la entidad y en los resultados de los ejercicios de auditoría.

Vale destacar el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, que realiza una difusión con una estrategia focalizada, por un lado, en actores institucionales -se envían copias de los informes a agentes estatales ligados más o menos directamente a la labor de control<sup>59</sup>- y por otro lado, en el público en general. Este último tipo de difusión -o más bien, publicación- se canaliza a través del sitio Web.

Asimismo, en las entidades generalmente existe un área encargada de diseñar y aplicar la estrategia comunicacional. Las oficinas de relaciones institucionales y/o prensa generalmente cumplen dicho cometido, por lo que la política de comunicación dispone de canales formalizados para desplegarse en su integridad, aún cuando ello no implique que verdaderamente se dediquen esfuerzos a esta tarea.

Algunos de los productos que emanan de la política comunicacional de los organismos lo representan las publicaciones propias en materia de control externo: revistas<sup>60</sup>, boletines<sup>61</sup>, gacetillas informativas.

---

imágenes y balances claros con indicadores de los diversos componentes de la gestión y medición del desempeño en un período anual. Véase documento en el siguiente enlace: <http://bit.ly/161eDFy> (20/05/13)

<sup>59</sup> La difusión institucional alcanza a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, al Jefe de Gobierno, al Secretario General, al ministro o secretario del área que concierne al informe, a la Junta de Ética, a la Comisión de la Legislatura pertinente al informe, al ente auditado, a la Biblioteca de la Legislatura, a la Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control, y a la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>60</sup> La AGCBA también publica la Revista ContexBA, que “fue creada con el objeto de generar un canal de comunicación que contribuya a instalar el debate sobre el control gubernamental, particularmente entre los organismos de control nacionales e internacionales. El Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión estuvo a cargo de la distribución de los 5000 ejemplares (...) a bien de que la revista tenga llegada a los diferentes sectores del Gobierno Nacional, de la Ciudad, ONG’s, Organismos de control (de la Ciudad, Nacionales y de Latinoamérica), Universidades, Escuelas y Colegios estatales de la Ciudad, Medios de Comunicación, etc.” A lo largo de 2011, se publicaron los números 8 y 9 de la Revista.

<sup>61</sup> En el caso de la AGCBA, el boletín electrónico constituye una plataforma para difundir interna y externamente los informes destacados, y -según se desprende de la memoria institucional 2011- se envía mensualmente a todos los

Sin embargo, sólo la AGCBA parece haber jerarquizado la política de prensa y comunicaciones, aunque los esfuerzos no se traducen necesariamente en una llegada efectiva a los destinatarios<sup>62</sup>.

Por otra parte, y contemplando las apariciones en medios de comunicación, se advierte en todos los casos que la presencia de los organismos es relativa: suelen ser referenciados en medios locales en momentos concretos, determinados por la coyuntura política y el impacto de determinados informes de auditoría<sup>63</sup>. En esos casos, son frecuentes las menciones en radio, gráfica o incluso TV, y siempre con referencia en sitios virtuales. No obstante, se trata de presencia meramente local, pues difícilmente los informes tienen impacto nacional.

De lo expuesto se desprende la importancia de reforzar la política comunicacional de las entidades, en tanto contribuye a la consolidación de su imagen pública. Ello implica no sólo generar productos para su difusión sino adaptarlos a formatos amigables y comprensibles por la ciudadanía.

Se propone la adopción de una estrategia de posicionamiento de las entidades en los medios, orientada no sólo a la comunicación de los resultados del control, sino a una difusión integral y una adaptación de los productos que se presentan de manera que sean inteligibles por un amplio público no especializado necesariamente en temas de fiscalización. Ello supone emplear un lenguaje con menos tecnicismo, e incorporar gráficos, tablas y otras herramientas amigables de visualización de la información. A su vez, a fin de identificar a los potenciales destinatarios, se recomienda generar una base de contactos de los actores vinculados a los distintos productos y diferentes tipos de informes (en función del tema y área a la que competan).

Una buena práctica en materia de comunicación es la que implementa la AGCBA, que *“con el objetivo de profundizar la difusión pública de los informes aprobados (...), se trabaja en conjunto con el Departamento de Prensa identificando qué informes aprobados pueden tener relevancia en los medios de comunicación masiva. La metodología de trabajo consiste en la lectura sistemática de los proyectos que se van aprobando, la elección de los más relevantes y factibles de ser difundidos en los medios y la elaboración de una síntesis del mismo con las principales conclusiones”*<sup>64</sup>.

En tanto ejercicio de rendición de cuentas, podría pensarse en un formato de presentación de los resultados en audiencia pública ante la ciudadanía, o bien ante actores potencialmente interesados en los productos del control.

Por otra parte, los encuentros de “Docencia y Control” que realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires podrían pensarse bajo esta perspectiva, pues se enmarcan en la estrategia integral de comunicación del Tribunal. La convocatoria se difunde en medios locales y se dirige hacia una variada audiencia, que comprende funcionarios públicos de distintos organismos del Estado así como a la ciudadanía en general, si bien ésta presta menor asistencia. Los productos y acciones del Tribunal son comunicados de modo presencial y directo por los altos funcionarios, incluyendo al Presidente, quienes se trasladan a los distritos en los que se desarrolla el control. Aún cuando no se trata de una difusión de informes por escrito, la posibilidad de comunicación directa sobre temas de

---

funcionarios del gobierno de la Ciudad, legisladores, medios de comunicación nacionales y barriales, Asociaciones Cíviles, ONGS y ciudadanos que lo solicitan.

<sup>62</sup> A saber, la revista *ContexBA* no se ha vuelto a editar desde noviembre de 2011; el boletín electrónico fue solicitado por correo pero no se obtuvo respuesta. En otras palabras, la memoria institucional del año 2011 revela esfuerzos orientados a una estrategia de comunicación integral, pero a juzgar por el análisis real se advierten brechas en su implementación.

<sup>63</sup> Se desprende de la memoria anual 2011 que la AGCBA dispone de una política de comunicación y relevamiento de noticias. El Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión *“tiene a su cargo el sondeo de las noticias relacionadas con la Ciudad en los medios gráficos. Con las mismas, se elabora un registro diario que luego pasará a conformar una estadística semestral de noticias, material que tiene como objetivo constituir uno de los insumos que contribuyan en la confección del Plan anual de Auditoría.”*

<sup>64</sup> Véase Memoria anual 2011.

control revaloriza el contacto con un público no especializado, al que hace parte del sistema de rendición de cuentas.

Del mismo modo, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires desarrolla un programa de capacitación en colegios secundarios sobre las funciones que realiza el organismo, lo cual alienta la concientización ciudadana juvenil sobre el rol desempeñado por la fiscalización en un sistema de rendición de cuentas.

Asimismo, como parte de la estrategia de comunicación y posicionamiento cabe destacar acciones de cooperación con universidades -pues contribuyen a difundir y promover la cultura del control<sup>65</sup>-, así como la organización de jornadas y congresos<sup>66</sup>.

En cualquier caso, sería recomendable generar una base de datos de todos los actores vinculados - más o menos directamente- a la labor de auditoría y a los objetos de control. Universidades, entes auditados, periodistas, son agentes con los que se relacionan periódicamente muchas de las entidades analizadas. Se propone, por tanto, identificarlos claramente, agruparlos, localizarlos y focalizarlos -así como en organizaciones de la sociedad civil y otros actores- como destinatarios de la estrategia integral de comunicación como apéndice central de un ejercicio activo de rendición de cuentas de las entidades.

## RENDIMIENTO

A diferencia de los factores descritos previamente (acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas), que se vinculan estrechamente a la apertura de las entidades ante la ciudadanía, el rendimiento no aparece especialmente ligado al accionar de las entidades en relación a actores externos. No obstante, el desempeño de los organismos incide en el modo en que desarrollan sus funciones y en la calidad del control sobre servicios que se prestan a la sociedad. Por tal motivo, un análisis de las distintas dimensiones del rendimiento permitirá ahondar en aspectos integrales de la gestión, que se encuentran íntimamente relacionados con el rol central de las entidades como actores clave en un sistema republicano de gobierno.

### I. PLANIFICACIÓN DEL EJERCICIO AUDITOR

Los organismos que se organizan bajo el formato de auditorías generales, y en función de sus competencias específicas, son plenamente autónomas para definir los objetos de auditoría, aún

---

<sup>65</sup> En septiembre de 2011 se celebró un convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y con la Comisión de Investigaciones Científicas. A su vez, existen convenios generales con la Facultad de Ciencias Económicas y Derecho de la UNLP (por cierto, se dicta una materia sobre control público para alumnos de 3°-4° año de estas carreras), y se ha puesto en práctica un piloto para hacer lo mismo con el resto de las universidades de la provincia. También hay convenios con la Facultad de Periodismo de la UNLP para la celebración de jornadas anuales. En sintonía, la AGCBA también realiza convenios con centros educativos y organismos públicos. Véase: <http://bit.ly/14qZdg> (20/05/13)

<sup>66</sup> En 2011, se organizó en la Provincia de Buenos Aires (y bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas) el Congreso Internacional sobre Control Público.

cuando la propuesta deba ser aprobada por la Legislatura local<sup>67</sup>. Al mismo tiempo, disponen de competencias para incluir en sus planes de auditoría objetos no previstos inicialmente<sup>68</sup>.

Cabe destacar especialmente el sistema de planificación que emplean las entidades: tanto para el caso de la AGCBA como del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el mismo se encuentra certificado bajo normativa ISO<sup>69</sup>. La AGCBA incluso presenta en su memoria anual el tipo y cantidad de auditorías programadas -sintetizadas en tablas y gráficos-, aunque no es posible verificar en estos documentos en qué medida dicha planificación se completó. En este sentido, sería recomendable generar información de público e inmediato acceso en relación a la gestión interna, con registros sobre el nivel de cumplimiento de los planes de auditoría. Ello representa un ejercicio de transparencia activa, al tiempo que es indicador del desempeño de los organismos, altamente jerarquizados por su sistema de planificación.

## II. GESTIÓN DEL CONTROL

En términos de gestión, cada entidad desarrolla auditorías de distinto tipo en función de sus competencias específicas. En líneas generales, los planes anuales se cumplen, y cuando no alcanzan a completarse los procesos de auditoría planificados para un año, se prorrogan para los períodos siguientes. Ello se traduce en la publicación de informes de años previos, o más bien, en los que los procesos auditores cubren un período muy anterior. Sin duda, se trata de un aspecto a ser mejorado a futuro, que compete a la estructura y dinámica decisoria interna, la cual en ocasiones está sujeta a lógicas políticas subyacentes<sup>70</sup>.

No obstante, y en atención al sistema de planificación implementado, sería bueno facilitar el acceso a información sobre la gestión interna incluyendo los registros sobre el nivel de cumplimiento de los planes y la cobertura del control, precisando el porcentaje del presupuesto de la administración pública auditado en un período en los casos en que resulte factible<sup>71</sup>. Los registros de lo planificado y cumplido efectivamente, así como de sujetos de control auditados anualmente, permitirían a la entidad realizar balances anuales así como estudios intertemporales que favorezcan la mejora continua del desempeño de las entidades<sup>72</sup>.

Por otra parte, y aún cuando las entidades siempre contemplan en la planificación de auditorías las observaciones formuladas previamente, sería oportuno desarrollar regularmente auditorías propias

---

<sup>67</sup> Tal es el caso de la AGCBA, según se desprende del artículo 6 de la Ley N° 325: <http://bit.ly/19dvZmz> (20/05/13) y del artículo 144 -inciso e- de la Ley N° 70: <http://bit.ly/12cNQXS> (20/05/13); no así el de la Auditoría de Salta.

<sup>68</sup> En el caso de la AGCBA, las auditorías no previstas están incorporadas en la planificación anual como un porcentaje de horas reservadas para la realización de auditorías y/o exámenes especiales que solicite la Legislatura, así como para las/los que sean aprobados por el Colegio de Auditores y cuya ejecución no pueda posponerse.

<sup>69</sup> Véase certificación del Tribunal: <http://bit.ly/160LwSP> (20/05/13).

<sup>70</sup> Esto es particularmente aplicable a las Auditorías Generales que se estructuran como órganos colegiados, en donde tienen representación distintos grupos políticos; en particular en el caso de la AGCBA, que para la aprobación de informes finales requiere del acuerdo de una mayoría.

<sup>71</sup> Cabe señalar la posibilidad de incluir estos datos depende de los sistemas de planificación que implementan las entidades. En el caso de la AGCBA, el plan de auditoría “no se encuentra definido en relación a un porcentaje específico del presupuesto anual del sector público de la CABA, sino que es planificado en base a criterios de importes involucrados, exámenes especiales de actos y contratos de significación económica solicitados por la Legislatura, probabilidad de impactos adversos como resultado de la implementación de programas y proyectos, alcance y razones de los desvíos de los programas y proyectos y magnitud del impacto social, económico ambiental y organizacional, conforme a las Normas Básicas de Auditoría Externa.” (Nota AGCBA N° 1451/13, en respuesta a pedido de información pública)

<sup>72</sup> En líneas generales, referentes de las entidades admiten que disponen de esta información, aunque no es de público e inmediato acceso.

de seguimiento y evaluación sobre los aspectos concretamente puntualizados, pues ello reforzaría el control y resultaría en mayores compromisos por parte de los entes auditados<sup>73</sup>.

### III. PERTINENCIA DE LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA PARA LA GESTIÓN Y/O CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En materia de control sobre la prestación de servicios públicos, el desempeño de las entidades analizadas muestra algunos aspectos sobre los que cabe extender recomendaciones.

En primer lugar, en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el organismo no tiene competencia para auditar la prestación de estos servicios. En cambio, en los casos de las auditorías generales, los resultados indican que menos del 20% de las auditorías totales se corresponden con la prestación de servicios a la comunidad. En la mayor parte de los casos, las auditorías corresponden a municipalidades o bien instituciones de gobierno<sup>74</sup>. Posiblemente sea la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires la que controla en mayor medida la prestación de servicios en materia de salud y educación, según se desprende de los informes disponibles sobre escuelas, jardines y hospitales<sup>75</sup> para el período analizado.

Por otra parte, muchas de las auditorías sobre servicios se vinculan directamente con el control sobre planes nacionales que involucran asistencia a las provincias en materia de salud y educación, y que se auditan en el marco de la Red Federal de Control Público.

En vista de los resultados arrojados por el diagnóstico, y así como se enfatizó la importancia de desarrollar auditorías de gestión, corresponde destacar la relevancia que adquiere el control sobre la prestación de servicios. Por un lado, porque ello involucra directamente a la ciudadanía, y en segundo lugar, porque es precisamente la ciudadanía la mayor interesada en que se garantice la efectiva gestión de servicios.

### IV. CALIDAD DE GESTIÓN

En términos de calidad de gestión, destaca que en dos de las tres entidades analizadas se disponga de mecanismos formales de evaluación, lo que se traduce en la adquisición de la certificación internacional ISO 9009 para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires e ISO 9001<sup>76</sup> para el Tribunal de la Provincia. No resulta llamativo, por tanto, que los resultados del diagnóstico hayan

---

<sup>73</sup> La AGCBA desarrolla este tipo de controles, si bien “no tiene establecido un porcentual de proyectos de auditoría de seguimiento respecto del total del plan anual, toda vez que ello no constituye un criterio relevante para la elaboración del mismo.” (Nota AGCBA N° 1451/13, en respuesta a pedido de información pública)

<sup>74</sup> De la revisión de informes de auditorías ejecutadas por la AGPS en 2011 se desprende que menos del 15% corresponden a la fiscalización sobre servicios públicos. La mayor parte de los ejercicios de control tienen alcance en las municipalidades (son predominantemente de carácter financiero y de legalidad). Sólo en casos aislados se han detectado auditorías sobre servicios de salud (Hospital San Bernardo y en Hospitales de la Región Zona Sur, entre otros), educación (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, si bien no se trata de un servicio destinado a toda la comunidad escolar). A su vez, las auditorías de gestión representan una minoría en relación a las auditorías totales. Véase documento de “Identificación de auditorías de gestión en relación a las auditorías totales desarrolladas en el período 2011” en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15TTZrG> (20/05/13)

<sup>75</sup> Según advierte la AGCBA en respuesta a pedido de información pública (Nota AGCBA N° 1451/13), el organismo no tiene establecido un porcentual de proyectos de auditoría sobre servicios públicos, en función de que la planificación anual se efectúa en base a los criterios previstos en el punto 3.1.1. de las Normas Básicas de Auditoría Externa (descriptas previamente), que no guardan relación con un porcentaje de exámenes respecto de servicios públicos. Las conclusiones extraídas en este informe se derivan de la revisión de informes de auditoría referenciados en la memoria institucional 2011.

<sup>76</sup> Véase: <http://bit.ly/160LwSP> (20/02/13)

posicionado a estas entidades con un nivel alto de calidad de gestión de acuerdo a los indicadores identificados en el cuestionario.

Las evaluaciones de gestión son periódicas -suelen tener lugar una vez al año- y se complementan con evaluaciones internas del personal, aunque sobre estas últimas no se evidencian parámetros objetivos de medición<sup>77</sup>. No obstante, vale destacar que en líneas generales se realizan concursos de antecedentes y evaluaciones para el ingreso del personal, e incluso existe un sistema de registro sobre potenciales candidatos<sup>78</sup>.

A su vez, todas las entidades promueven capacitaciones para el personal, algunas de carácter obligatorio, pero más bien optativas<sup>79</sup>. En este sentido, los organismos han suscrito acuerdos con universidades como modo, no sólo de alentar la cultura del control, sino para promover una formación permanente.

En muchos de los casos analizados se dispone de un sistema de información para la gestión, que incluye contenidos digitalizados, de acceso interno para el personal de las entidades (particularmente en el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires). Por su parte, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un sistema informático de seguimiento de proyectos de auditoría denominado SIGA (Sistema Integral de Gestión de Auditoría), que posee -entre otros aplicativos- un tablero de control para el seguimiento de los avances y estados de trámite de los informes de auditoría, articulado sobre la carga obligatoria de información por parte de los equipos de auditoría del organismo.

A modo de recomendación general, sería oportuno reforzar la cultura profesional mediante capacitaciones obligatorias con contenidos de especialización<sup>80</sup>. De la misma forma, resultaría importante evaluar periódica y objetivamente el desempeño del personal a fin de detectar las áreas en las que se debería reforzar la capacitación, y promover apoyo integral para la realización de posgrados en materia de control.

## **V. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL PERSONAL**

Con respecto a la política de gestión del personal, en líneas generales el ingreso se realiza mediante procedimientos competitivos, esto es, a través de concursos y evaluaciones. Ello es particularmente aplicable para los cargos de planta que comprenden tareas de campo, pues -por tratarse de organismos técnicos- la labor a desempeñar requiere de un *expertise* particular, al tiempo que la normativa a la que están sujetas las entidades regula estas políticas de ingreso.

Aún cuando los concursos no siempre son abiertos sino más bien internos al personal de la entidad -lo cual implica la priorización de la carrera administrativa en las instituciones-, tienden a implementarse mecanismos que aseguran la transparencia en las contrataciones de personal técnico.

---

<sup>77</sup> Suele suceder que las evaluaciones de desempeño del personal estén a cargo de los supervisores o superiores inmediatos de los profesionales evaluados, y se empleen como mecanismos de promoción de beneficios (en términos monetarios) más que como reales evaluaciones de desempeño tendientes a identificar brechas y necesidades.

<sup>78</sup> En el caso de la AGCBA, existe un registro de consultores externos, REPACE, que podrán ser desempeñar funciones en la entidad mediante contratos de locación de servicios o de obra, según corresponda.

<sup>79</sup> Aún tratándose de capacitaciones optativas, se incluyen incentivos para realizarlas, sea bajo la forma de apoyo monetario o como puntaje que se contempla al concursar para cargos de mayor jerarquía (por ejemplo, en el caso de la AGCBA, dicho puntaje representa un 0,5% en el proceso de concurso).

<sup>80</sup> Funcionarios entrevistados admiten que muchas veces las capacitaciones que se ofrecen están principalmente destinadas a personal que ingresó a la entidad en los últimos años (particularmente en el caso de la AGCBA), pero no se complementan con formación específica para quienes se han desarrollado profesionalmente en el campo por un período mayor.

Ello queda manifiesto en que -en términos generales- todos los organismos realizan evaluaciones de conocimientos técnicos así como de antecedentes de los postulantes, al tiempo que se realiza una convocatoria cuando se presentan vacantes en los cargos.

No obstante, y en vista de que se trata fundamentalmente de concursos cerrados, ello no redundaría en mecanismos de acceso igualitario a la planta técnica de las entidades. Aún cuando se priorice el ingreso de personal calificado, si la convocatoria no es abierta y difundida públicamente hacia todo potencial interesado, se priva de posibilidades de ingreso a profesionales que podrían disponer de los antecedentes, conocimientos y competencias requeridas para cubrir los cargos en concurso. Ello constituye una restricción importante para generar una cultura profesional inclusiva y transparente.

Sin perjuicio de ello, resulta notable que la mayoría del personal es de perfil técnico, lo que revela que se jerarquiza este perfil en la entidad a fin de maximizar el buen desempeño integral de los organismos.

La modalidad de contratación varía, si bien en general se trata de contratos por tiempo indeterminado, a saber, planta permanente. Esto conlleva fortalezas, pues en tanto se asegura la estabilidad del personal, más allá de la composición directiva y procedencia política de algunos funcionarios, se contribuye a garantizar asimismo la objetividad de criterio, y con ello se consolida la labor de control como imparcial y efectiva, propia de la naturaleza de los organismos fiscalizadores.

En sintonía, en todos los casos está permitida la sindicalización del personal, la cual se ha ido incrementando en los últimos años. Ello constituye una muestra de apertura de las entidades para la garantía de derechos laborales, al tiempo que otorga al personal herramientas para garantizar buenas condiciones de trabajo y la estabilidad en sus cargos. Sin duda, esto contribuye al desempeño integral de la entidad.

Por otro lado, en todos los casos existen normas de ética de personal: para algunos, rigen normas generales del personal de la administración pública, mientras que en otros se trata de reglamentos propios de la entidad. En todos los casos, la normativa reafirma la independencia de criterio y advierte sobre potenciales conflictos de interés en función del cargo del control.

No obstante, cabe mencionar que en la mayoría de los casos, los cargos directivos no son producto del ingreso por concurso, sino que se trata de cargos de libre nombramiento y remoción, sujetos a procedimientos discrecionales de selección. En este sentido, no se asegura la estabilidad ni tampoco se garantiza necesariamente la objetividad de criterio<sup>81</sup>. Cabe llamar la atención sobre este punto, puesto que los cargos directivos son los que más influencia tienen en el desempeño del organismo, o más bien, en los resultados del control, pues tienen bajo su responsabilidad la dirección de la planificación y gestión interna<sup>82</sup>, al tiempo que la aprobación de los informes finales suele competir a las autoridades máximas, que son designadas por -o con el acuerdo de- las legislaturas y/o el poder ejecutivo provincial.

En este punto, conviene hacer una observación importante, por cuanto la existencia de lógicas políticas y técnicas subyacentes a la labor de control suele generar tensiones que pueden, en ocasiones, actuar en detrimento del desempeño efectivo de las entidades. Del análisis realizado sobre

---

<sup>81</sup> Cuando los cargos son producto de la decisión política pueden generarse tensiones respecto de la imparcialidad que exige la labor de control y las inclinaciones partidarias de los funcionarios, que pueden inducirlos a bloquear o demorar el tratamiento de informes de auditoría que podrían perjudicar al grupo al que responde su designación.

<sup>82</sup> Vale destacar que en el caso de la AGCBA, las direcciones generales están a cargo de personal político, pero tiende a buscarse el equilibrio entre los distintos sectores al designar a las autoridades de las diferentes áreas (decisiones que se toman en el Colegio de Auditores, a propuesta de sus miembros y por consenso), al tiempo que la composición de cada una refleja también una integración mixta (en el caso de los directores de proyecto, que son también cargos políticos como los de los Auditores Generales). Sin duda, ello contribuye al equilibrio y coadyuva a garantizar criterios de trabajo consensuados entre personal técnico, más allá de las afinidades políticas.

los organismos, en particular sobre las Auditorías Generales -organismos colegiados cuya composición refleja la representatividad de los bloques políticos en las legislaturas de distrito-, con frecuencia se advierte que la aprobación de informes finales de auditorías tiene lugar años después de finalizados los ejercicios fiscalizadores. Este fenómeno se evidencia especialmente en los casos en que los temas que fueron objeto de control son proclives a despertar polémica pública y perjudicar a sectores políticos en particular, La disputa entre dichos sectores puede, en estas circunstancias, llevar a la demora en el tratamiento de informes desde el momento en que concluye el descargo del ente auditado, lo que no sólo afecta el impacto real que puedan tener los controles desarrollados oportunamente, sino que es indicativo de los efectos distorsivos que puede generar la existencia de una lógica política al interior de un organismo de perfil técnico.

Por consiguiente, y a fin de superar las limitaciones que conlleva la existencia de cargos de nombramiento político a nivel de direcciones generales o gerencias, sería oportuno promover mecanismos orientados a atenuar los conflictos de interés que pueden ocasionarse y afectar el desempeño de las entidades. Por un lado, podría alentarse una dinámica de continuidad para este tipo de personal, implementando procesos de selección competitivos que otorguen mayor estabilidad en los cargos y contribuyan a asegurar la independencia de criterio. Ello redundaría en una proyección de gestión integral a largo plazo, trascendiendo el mandato de las autoridades máximas de las entidades (en los casos de las auditorías generales particularmente). Por otro lado, también podrían administrarse medidas tendientes a fijar plazos más rigurosos en el circuito que atraviesan los informes desde el momento en que el ente auditado hace su descargo, de modo que su tratamiento sea oportuno y la labor de control tenga impacto en el debate público y en los agentes ligados - directa e indirectamente- a los temas que fueron objeto de fiscalización.

Finalmente, se recomienda la implementación de mecanismos de ingreso igualitario para el personal, a saber, concursos abiertos, en donde las convocatorias a cubrir los cargos tengan amplia difusión y publicidad, de manera que -al tiempo que se prioriza el perfil técnico de los profesionales- se administren medidas tendientes a consolidar una cultura de control inclusiva y transparente.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este documento se ha procurado trazar un diagnóstico de la situación de los organismos subnacionales de fiscalización en Argentina -en particular, los 3 casos seleccionados- en términos de transparencia activa y vinculación con la ciudadanía, al tiempo que se indagó en el quehacer propio de cada entidad.

En términos generales, se observa que en materia de **acceso a la información**, todas las entidades denotan fortalezas: consultar datos institucionales o los resultados del proceso auditor es un proceso simple, pues el sitio Web es la principal herramienta de publicación de la información. Por tanto, ello se traduce en una consulta ágil, instantánea y son costo alguno.

Por otra parte, todas las entidades muestran déficits en lo relativo a la **participación ciudadana**, que queda restringida al proceso de designación de autoridades, es decir, un proceso que es externo a la entidad y en el que la sociedad civil puede intervenir colateralmente. O bien se limita la vinculación con la ciudadanía a la posibilidad de acceder a documentos, tales como informes de auditorías, memorias anuales, etc. Sólo en casos aislados se advierten modalidades de interacción estrecha, que incluyan intervención ciudadana en los ciclos de auditoría, particularmente en la planificación y bajo la modalidad de presentación de denuncias.

Del mismo modo, en materia de **rendición de cuentas**, hay un largo camino por recorrer, por cuanto un verdadero ejercicio de rendición de cuentas implica hacer partícipe a la ciudadanía de los resultados de la gestión. Sólo algunos organismos presentan el balance ante las Legislaturas locales, pero no se convoca activamente a otros actores ni se difunden las memorias institucionales. De cualquier manera, los canales de comunicación de las entidades suelen operar como plataformas para una rendición de cuentas, en tanto la presencia en medios y diseminación de información contribuyen a implicar a la sociedad civil en el quehacer de los organismos de control.

En términos de **desempeño**, los organismos presentan una gestión de relativamente alto rendimiento, pues en general se dispone de sistemas de planificación y gestión reconocidos por su eficiencia, y se prioriza la labor de la planta de personal técnico, que ingresa a partir de procedimientos competitivos de selección. Asimismo, se evidencia una tendencia creciente a la implementación de auditorías de gestión, si bien no representan una parte importante del quehacer de las entidades.

En suma, del análisis integral de los factores se desprende que el sitio Web de los organismos constituye una de sus principales fortalezas: por un lado, deviene la principal herramienta de publicación de información (normativa, informes, memorias, datos institucionales de las autoridades, etc.); y por otro lado, representa la modalidad primaria de contacto con la ciudadanía en términos de posibilitar el conocimiento de la gestión y facilitar las vías de comunicación con los organismos. En efecto, muchas de las recomendaciones formuladas en cada sección del presente informe involucran

la optimización del sitio Web como plataformas para la transparencia activa y la vinculación ciudadana.

Por otra parte, de la revisión de la información recogida surgen algunos puntos que merecen especial atención, particularmente en relación a las modalidades de participación ciudadana.

En vista de la importancia que asume el sistema de control externo para la mejora en la calidad de vida de la sociedad (y no unívocamente desde un enfoque de entidades de alerta y prevención de la corrupción), tender un puente entre la labor de los organismos y aquello que la ciudadanía requiere, deviene un objetivo prioritario.

Suele suceder que la falta de demanda por parte de actores sociales, así como la ausencia de un marco normativo que institucionalice mecanismos participativos, actúen en detrimento de la apertura de canales activos de vinculación ciudadana. No obstante, el posicionamiento de las entidades como organismos responsables del control las ubica en el centro de la escena como verdaderas rendidoras de cuentas. Por ello, aún cuando no se registre una demanda social efectiva, resulta de sumo valor incentivarla; sólo así los organismos subnacionales de fiscalización serán conocidos y reconocidos por su labor, jerarquizados y fortalecidos. En este sentido, publicar distintos tipos de información sobre la gestión resulta una práctica meritoria, pero resulta insuficiente si no se procura hacerla comprensible y atractiva al público, de modo que pueda ser de verdadero valor público.

En términos de rendimiento, no cabe duda de que todas las entidades han demostrado desempeñar con un alto grado de efectividad las funciones que les son propias. Ello se evidencia particularmente en los indicadores relativos a la calidad de gestión. El reconocimiento internacional (ISO) sobre dos de los organismos evaluados no hace sino reafirmar que las entidades son competentes y efectivas en su desempeño, aún cuando no se ponga a disposición de la ciudadanía la documentación con registros de los tipos de auditorías ejecutadas, el presupuesto de la administración pública auditado, el nivel de cumplimiento de los planes de fiscalización, entre otros componentes que se estima deberían ser incorporados en registros públicos de fácil acceso.

En efecto, muchas de las debilidades referenciadas pueden responder a diversos factores que afectan la aprehensión de mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas. Puede tratarse, por ejemplo, de un marco normativo que restrinja el margen de acción propio de los organismos, o de la existencia de una dirección colegiada en las entidades -lo que implica la necesidad de alcanzar acuerdos entre actores de distinto signo político-, o bien la implementación de ciertas prácticas puede demandar decisiones que excedan las competencias de los propios organismos, entre otros.

No obstante, del análisis realizado se desprende que están dadas muchas de las precondiciones para avanzar en una senda de mayor apertura de los organismos. No se trata de crear mecanismos innovadores, sino fundamentalmente de reencauzar la participación en espacios existentes así como fortalecer los canales de vinculación con el ciudadano; es decir, optimizar recursos y reforzar las políticas ya implementadas de modo que coadyuven a reposicionar y consolidar a los organismos. Sin duda, la facilidad de acceso a la información representa un capital sólido para avanzar en la dirección de una gradual apertura a otros formatos de vinculación ciudadana.

A continuación se extienden una serie de propuestas concretas para promover la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los organismos subnacionales de fiscalización.

- Fortalecimiento de las páginas Web de los organismos, de modo que incorporen canales de interacción (más o menos instantánea) con el público -espacios para comentarios, formularios de consulta online, Twitter, Facebook, foros, entre otros-, y se conviertan en la principal herramienta de acceso a información que produce la entidad.

- Perfeccionamiento de los mecanismos de consulta electrónica, facilitando desde el mismo sitio Web la dirección de las dependencias capaces de dar respuesta a las consultas puntuales.
- Adaptación de los contenidos de los documentos de auditoría a formatos comprensibles por un amplio público -que incluyan gráficos, audios, videos, presentaciones interactivas y un lenguaje coloquial- e incorporación de resúmenes ejecutivos para los informes.
- Publicación de los planes de auditoría en el sitio Web de los organismos, de modo que la ciudadanía pueda consultar -sin mediaciones- cuáles son los objetos de control para el período vigente, y monitorear -hasta donde sea factible- cuáles son los avances del proceso auditor, o bien aportar evidencia que podría servir de base para la ejecución de auditorías concretas, así como sugerir aspectos particularmente relevantes para ser contemplados en el ejercicio auditor.
- Creación de oficinas especialmente dedicadas a gestionar la vinculación con la ciudadanía, o bien designación de personal especializado para informar al público sobre los procesos integrales que desarrolla la entidad.
- Incorporación de la agenda de las principales autoridades en el sitio Web, incluyendo eventos y reuniones, y el nombre de los funcionarios involucrados en cada una de ellas. Ello consolida la imagen de la institución como un organismo transparente ante la ciudadanía, pues al dar a conocer las actividades que desempeñan los funcionarios públicos, se contribuye a crear una sociedad informada sobre el quehacer del Estado y las funciones que prestan los agentes estatales.
- Publicación de la asignación y ejecución presupuestaria en el sitio Web del propio organismo y en las memorias institucionales, con un alto nivel de desagregación de los datos exhibidos.
- Acceso virtual a información integral sobre el personal en cargos directivos, incluyendo antecedentes, datos de contacto, fecha de ingreso y remuneración percibida acorde al cargo. Ello se traduciría en el fortalecimiento institucional de las entidades y en su posicionamiento ante la ciudadanía como entes que no sólo velan por la transparencia de los organismos públicos -que son objeto de auditoría- sino que sientan la base y predicán con el ejemplo.
- Fortalecimiento de los canales de difusión de las convocatorias para ingreso del personal y de la apertura del proceso de designación de autoridades de la entidad. Para este último caso, se recomienda facilitar el acceso a información sobre los antecedentes de los candidatos así como sobre los procedimientos enmarcados en el nombramiento (cuáles son los plazos para presenciar audiencias -si las hubiere-, cómo opera la participación en caso de que se admitan impugnaciones u observaciones ciudadanas). Aún cuando el proceso de designación de autoridades sea ajeno a la propia entidad, sería valioso convertir los pequeños espacios de participación en verdaderas instancias de vinculación de una ciudadanía informada con la labor que desempeñan los organismos.
- Apertura y diversificación de los canales para presentar denuncias y/o propuestas de auditoría por parte de la ciudadanía.
  - Generar formatos de vinculación ciudadana que integren al denunciante al circuito de denuncia, de forma que pueda revisarla, aportar información adicional y realizar un monitoreo del curso de acción seguido luego de la presentación.
  - Difundir información detallada sobre el modo en que operan los mecanismos de presentación de denuncias (o propuestas de auditoría), asignar un espacio en el sitio Web para describir los procedimientos, y habilitar canales alternativos de recepción

de dicha información, que no se restrinjan a la instancia presencial sino que contemplen la vía telefónica y virtual.

- Invitación a organizaciones a que aporten información que sirva de insumo para activar procesos auditores, o bien desarrollar talleres presenciales en los que se convoque a la sociedad civil a proponer potenciales objetos de auditoría.
- Incorporación de canales para la recepción de información generada por actores sociales para la ejecución del proceso auditor. Por ejemplo, informes producidos por organizaciones de la sociedad civil o informes de investigación y análisis de políticas públicas pueden contribuir a refinar el proceso auditor y generar impactos positivos en la calidad del control.
- Implementación de canales de participación ciudadana en el seguimiento posterior, ya sea como monitoreo sobre denuncias presentadas por ciudadanos u otros actores -y que hayan desencadenado procesos auditores-, o entablando planes de vinculación con organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con organismos o programas que fueron objeto de auditoría. Se trata de complementar la labor de la entidad a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones o fallos -según sea el caso- y aprovechar el potencial de actores externos a los organismos fiscalizadores interesados en velar por la transparencia y gestión efectiva de los bienes públicos. En este sentido, un primer paso lo constituye la presentación del informe final con los resultados del proceso auditor sobre un objeto, de modo que los actores externos puedan realizar un seguimiento sobre el nivel de cumplimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas.
- Publicación (vía sitio Web) de las memorias institucionales y/o informes de gestión de los organismos, complementando dicho ejercicio con la presentación pública de estos documentos, de manera que la entidad pueda comunicar ante una amplia gama de actores qué labor realiza y cuáles son los resultados de su gestión.
- Publicación de las versiones taquigráficas de las reuniones de auditores, o autoridades de los organismos, particularmente en aquellos casos en los que se trata de instancias públicas.
- Desarrollo de una estrategia de posicionamiento de las entidades en los medios, en tanto ello contribuye a la consolidación de su imagen pública. Dicha estrategia debería estar orientada no sólo a la comunicación de los resultados del control, sino a una difusión integral y una adaptación de los productos que se presentan de modo que sean inteligibles por un amplio público no especializado necesariamente en temas de fiscalización.
- Generación de una base de contactos de los actores vinculados a los distintos productos y diferentes tipos de informes (en función del tema y área a la que competen): universidades, entes auditados, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, son agentes con los que se relacionan periódicamente muchas de las entidades analizadas. Se trata, por ello, de identificarlos y focalizar en ellos a los destinatarios de la estrategia integral de comunicación como eje central de un ejercicio de rendición de cuentas activo de las entidades.

# FUENTES

**Fuentes primarias:** Entrevistas a funcionarios de cada una de las entidades subnacionales de fiscalización; pedidos de acceso a la información.

**Fuentes secundarias:** consulta de sitios Web oficiales, y revisión de normativa y documentos institucionales de los organismos, que se detallan a continuación.

Sindicatura General de la Nación - Red Federal de Control Público:  
<http://www.siggen.gov.ar/red.asp>

Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina  
<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>

Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

## CIUDAD DE BUENOS AIRES

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/com\\_social/constitucion/completa.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/com_social/constitucion/completa.php)

Sitio Web Oficial de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA)  
<http://www.agcba.gov.ar/web/index.php>

Sitio Web Oficial del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires  
<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/>

Ley N° 70 CABA - Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad  
[http://www.agcba.gov.ar/docs/ley\\_70.pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/ley_70.pdf)

Ley N° 104 CABA - Acceso a la Información Pública  
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html>

Ley N° 572 CABA – Publicidad de Información Institucional en Sitios Web Oficiales  
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley572.html>

Ley N° 6 CABA – Audiencias Públicas  
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>

Ley N° 2095 - Compras y Contrataciones de la CABA  
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2095.html>

Ley N° 325 CABA – AGCBA Ordenamiento Normativo Consolidado  
<http://www.agcba.gov.ar/docs/Norm-325.pdf>

### **NORMATIVA DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA)**

Normas Básicas de Auditoría Externa de la AGCBA  
[http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas\\_basicas\\_de\\_auditoria\\_externa.pdf](http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas_basicas_de_auditoria_externa.pdf)

Estatuto del Personal de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires  
[http://www.agcba.gov.ar/docs/-ESTATUTO\\_DEL\\_PERSONAL.pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/-ESTATUTO_DEL_PERSONAL.pdf)

Memoria Institucional de la AGCBA 2011  
<http://www.agcba.gov.ar/docs/I-memoria2011.pdf>

## **PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Constitución de la Provincia de Buenos Aires  
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm>

Sitio Web Oficial del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires  
<http://www.htc.gba.gov.ar/web/>

Ley N° 12.475 - Acceso a la Información Pública  
[http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccessoInfoPub/Normativa/normativa\\_local/PROVINCIADEBSAS.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccessoInfoPub/Normativa/normativa_local/PROVINCIADEBSAS.pdf)

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Subsecretaría de Hacienda  
<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/>

Ley N° 10.430 - Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública  
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-10430.html>

### **Normativa del honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires**

Reglamento del Proceso de Concurso para la Cobertura de Cargos Vacantes en el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires  
[http://www.cpba.com.ar/Actualidad/Noticias\\_Consejo/2010-03-10\\_Llamado\\_a\\_concurso\\_Reglamento.pdf](http://www.cpba.com.ar/Actualidad/Noticias_Consejo/2010-03-10_Llamado_a_concurso_Reglamento.pdf)

## PROVINCIA DE SALTA

Constitución de la Provincia de Salta

<http://www.eft.com.ar/legislac/argentina/salta/salta-constitucion.htm>

Sitio Web Oficial de la Auditoría General de la Provincia de Salta

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/>

Sitio Oficial del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas del Gobierno de la Provincia de Salta – Oficina Provincial de Presupuesto

<http://presupuesto.salta.gov.ar/>

Ley N° 7.103 - Sistema, Función y Principios del Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/marco-normativo/78-contenidos-agp/77-ley-7-103-sistema-funcion-y-principios-del-control-no-jurisdiccional-de-la-gestion-de-la-hacienda-publica>

Ley N° 6.838 y Decreto N° 931/96 – Sistema de Contrataciones de la Provincia

<http://www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/LEY-CONTRATACIONES-y-Dcto-Reglamentario.pdf>

### **NORMATIVA DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE SALTA (AGPS)**

Reglamento del Personal de la Auditoría General de la Provincia

<http://www.agpsalta.gov.ar/web/marco-normativo/78-contenidos-agp/80-reglamento-del-personal>

Reglamento de Concurso Público de la Auditoría General de la Provincia – Anexo de la Resolución N° 20/11

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r20-11.html>

Resolución de la AGPS N° 02/2003

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r02-03.htm>

Resolución N° 04/2008

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2008/r04-08.html>

Anexo Resolución N° 04/2008

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2008/anexo-r04-08.html>

Resolución N° 52/2001

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r05201.htm>

Resolución N° 67/2001

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r67-11.html>

Resolución N° 34/2005

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/r34-05.htm>

Resolución N° 10/2011

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2011/r10-11.html>

Resolución N° 40/2012

<http://agpsalta.gob.ar/resoluciones/2012/r40-12.html>



INICIATIVA TPA

[iniciativatpa.org](http://iniciativatpa.org)

● junio 2013