



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN  
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**

Maestría en Auditoría Gubernamental

Cohorte 2017/2018

Nombre y Apellido: Marcelo Germán Genzel

Título de la Tesis: “Participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil y fortalecimiento institucional del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy”

Director: Dra. Alicia Lissidini

Buenos Aires, marzo de 2019

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	3
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>CAPÍTULO 1.</b> Breve marco teórico del sentido de la participación ciudadana en el control democrático.	12
1.1. Democracia, Estado y participación ciudadana.	12
1.2. Consolidación de las instituciones públicas a partir de su rendición de cuentas en América Latina.	16
1.3. Aproximaciones conceptuales al Accountability.	19
1.4. Dimensiones de Accountability.	20
1.5. Tipos de Accountability. La Accountability vertical societal como expresión de la participación ciudadana.	22
1.6. A modo de resumen.	25
<b>CAPÍTULO 2.</b> Participación ciudadana respecto de las Entidades de Fiscalización Superior Un sentido en plena evolución.	31
2.1. Evolución normativa de la participación ciudadana y las EFS.	31
2.2. Primeros pasos.	32
2.3. Hacia la institucionalización de los procesos de participación ciudadana.	35
2.4. Mecanismos de participación.	39
2.5. La participación ciudadana, un sentido en plena evolución.	43
2.6. La participación ciudadana en el control fiscal.	45
2.7. La participación ciudadana como acción colectiva con impacto en la vida de los ciudadanos.	46
2.8. A modo de resumen.	48
<b>CAPÍTULO 3.</b> Actores institucionales y sociales adecuados para la interrelación.	51
3.1. Mecanismos de participación ciudadana.	52
3.2. Participación ciudadana en el control fiscal.	54
3.3. Dimensiones de participación.	56
3.4. Interacción entre las EFS y las OSC.	58
3.5. Participación y actores sociales.	61
<b>CAPÍTULO 4.</b> Guía de participación de las OSC en el control fiscal.	72
4.1. Directrices de la planificación estratégica aplicables a la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy.	72
4.2. Modalidad para efectivizar la participación de las OSC.	75
4.3. Puntos de partida: visión y misión.	77
4.4. Espacios para la incorporación de las OSC al proceso.	78
4.5. Pasos para la interacción entre las EFS y las OSC.	82
4.6. Momentos metodológicos para la interacción entre el Tribunal y las OSC	90
<b>CONCLUSIONES</b>	107
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	110

## **RESUMEN.**

Se expone la participación ciudadana y su potencial aporte a la generación de valor público a través de una guía de acción que contribuya a fortalecer la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy, mediante la interacción de instituciones intermedias que tributen a un mecanismo de intervención que permita monitorear, de manera institucionalizada, las actividades de control fomentando la cultura de la transparencia y facilitando un canal de diálogo con la Entidad de Fiscalización Superior.

El objetivo es proponer un modelo de acercamiento cooperativo de actores con los cuales interactuar en base a capacidades propias y competencias profesionales, generando un espacio de comunicación directa que habilite un trabajo complementario, redunde en elevar los niveles de confianza y legitimidad del Tribunal de Cuentas y, a la vez, evidencie el valor y beneficio que generará en la vida de los ciudadanos.

Palabras claves: Participación ciudadana. Rendición de cuentas. Accountability. Mecanismo de participación.

## **INTRODUCCIÓN.**

Las Entidades de Fiscalización Superior (en adelante EFS) no operan en el vacío, sino que intervienen en un contexto atravesado por constantes cambios que demandan de las organizaciones el desarrollo de estrategias de adaptación. Resulta necesario, en consecuencia, introducir modificaciones en la gestión de las instituciones públicas que permitan responder con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad y, a la vez, cumplir con la obligación de rendir cuentas.

Las auditorías constituyen la base para el examen de la utilización de los recursos públicos a través de la rendición de cuentas. El control de los recursos gubernamentales abarca diferentes dimensiones según las facultades y competencias de las EFS.

Los informes que emiten las EFS resultan un medio útil para conocer el estado de situación de un organismo, mediante las recomendaciones realizadas al modo de cumplir sus responsabilidades.

Advertimos que el diseño institucional del Tribunal de Cuentas de Jujuy (EFS sobre la que se desarrollará esta tesis) no cuenta con mecanismos que fomenten la confianza y credibilidad del propio órgano de control que le permitan, a través de la participación de la ciudadanía, exponer su rendición de cuentas como un componente que brinde una mayor legitimidad y, a la vez, contribuir con la generación de valor público.

La preocupación de la sociedad por temas que aparecen con vigor en la agenda pública como la corrupción y la capacidad o incapacidad de los gobiernos de ejercer un control adecuado de los recursos públicos, pone en el centro de la escena a las tareas de control con la finalidad de garantizar la transparencia de la gestión pública.

La cuestión de la rendición de cuentas de los caudales públicos nos invita a considerar conceptos como el de “accountability” que, en tanto “obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos, (...) implica el desarrollo de mecanismos institucionales de control y la existencia de una sociedad civil activa”.<sup>1</sup> La

---

<sup>1</sup> González de Rebella, L. (2005). DEMOCRACIA, “ACCOUNTABILITY”, CONTROL Y EL SISTEMA MERITOCRÁTICO: EL CASO DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Ponencia del 3º Congreso

accountability, entendida como un valor para los gobiernos democráticos, nos facilitará una vía de análisis de las democracias representativas, tomando como elementos evolutivos sus orígenes y considerando la posibilidad de canalizar su relación actual con la sociedad a través de las Organizaciones no Gubernamentales, medio que propiciamos para introducir a la participación ciudadana en los procesos de control de las EFS.

La participación ciudadana constituye un elemento medular en el ejercicio democrático. “Su fundamental importancia radica en el hecho de que no podría existir democracia sin participación, posibilitando a la sociedad civil intervenir en las actividades públicas y, por consiguiente, transformarse en un instrumento de control social que contribuya al logro de un gestión pública eficaz y eficiente.”<sup>2</sup>

Es por ello que –sin pretender agotar el análisis- abordaremos un marco teórico del sentido de la participación ciudadana en el control democrático a partir de sus corrientes históricas y de qué manera se consolidan las instituciones públicas en América Latina cuando fortalecen los sistemas de transparencia y responsabilidades a partir de su rendición de cuentas, no sólo a través de su presentación, sino de un análisis y reconocimiento de sus potencialidades y dificultades.

No desconocemos las limitaciones propias de nuestra formación ciudadana, con ausencia de una cultura que despierte el interés de la ciudadanía en involucrarse en el control fiscal, en particular, por la falta de idoneidad técnica específica del ciudadano común respecto de los asuntos sobre los cuales podría emitir una opinión sobre la rendición de cuentas de una EFS.

La propuesta se orienta a materializar acciones que promuevan mecanismos de participación ciudadana que permitan establecer acuerdos operativos con las organizaciones de la sociedad civil que, por sus competencias, acompañen una metodología que permita un diálogo significativo, asociativo y funcional entre la ciudadanía y las EFS.

---

Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”. Accountability y sistema meritocrático. Recuperado de página web: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/3/gonzalez%.doc> (Accedido el 25/20/2019).

<sup>2</sup> Acosta Zúñiga, M. (2013). La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS. Tema Técnico N° 4. Santiago de Chile, diciembre de 2013. Recuperado pág. web: [http://www.olacefs.com/wpcontent/uploads/2014/07/DOC\\_9\\_12\\_2013\\_CTPC\\_T%C3A9cnico\\_4.pdf](http://www.olacefs.com/wpcontent/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_CTPC_T%C3A9cnico_4.pdf) (Accedido el 23/02/2019).

Estamos promoviendo un espacio de encuentro enmarcado en la obligación que tienen las EFS de rendir cuentas de su actuación, permitiendo “un diálogo crítico”<sup>3</sup> con instituciones de la sociedad civil que, por sus competencias, puedan interactuar interpretando y exigiendo –a través del ejercicio de sus legítimos derechos- una mejora continua de la gestión, el uso racional de los recursos y que exista responsabilidad por los resultados a través de la efectiva rendición de cuentas de las EFS.

La Declaración de Principios de Rendición de Cuentas de la OLACEFS<sup>4</sup>, plantea la relevancia del tema y la capacidad de la sociedad civil de organizarse para ejercer el control ciudadano. Sin perjuicio de ello, por las limitaciones expuestas respecto de las competencias ciudadanas, entendemos que deben procurarse caminos de intermediación con las organizaciones de la sociedad civil que permitan una vinculación relevante y que represente el interés local.

La participación ciudadana a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) en el proceso de control externo, constituyen un medio para el fortalecimiento del sistema y una dimensión estratégica para mejorar el funcionamiento de las estructuras del Estado en el marco del proceso democrático.

Las EFS no han quedado al margen de esta tendencia, recorriendo un camino importante en la última década, destinado a evidenciar los beneficios del trabajo cooperativo con las OSC.

La efectiva interrelación entre las EFS y las OSC se consolida a través de la instrumentación de mecanismos institucionales que garanticen y fomenten el derecho-deber del ciudadano a participar activamente, de manera individual o colectiva, en el fortalecimiento del sistema de control.

---

<sup>3</sup> Shedler, A. (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “Conceptualizing Accountability, “The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 13–28. Permiso de traducción al español: Lynne Rienner Publishers. Cuadernos de Transparencia IFAI N° 03 ifai. Recuperado de página web: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIO NDECUENTAS.pdf> (accedido el 19/02/2019).

<sup>4</sup> Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/> (Accedido el 24/02/2019).

Un mecanismo que aporta al vínculo entre las EFS y la ciudadanía es la rendición de cuentas, por remitirnos a una serie de procedimientos institucionales y prácticas democráticas que implican una condición necesaria para el ejercicio activo de la ciudadanía.

Las EFS no son un fin en sí mismo. Para comprender el fenómeno del control gubernamental es preciso focalizar en la rendición de cuentas como componente fundamental de cualquier democracia. La utilización de la herramienta electoral y las agencias estatales con autoridad para el control constituyen factores relevantes que tributan a la transparencia republicana. En este sentido, el Tribunal de Cuentas de Jujuy tiene como función principal y específica vigilar y controlar a otras agencias del Estado, al tiempo que debe rendir cuentas de su actuación ante la ciudadanía.

Sin desconocer lo compleja que pueda resultar la comprensión de la especificidad de un órgano de control, es importante que las EFS desarrollen una serie de estrategias que permitan un acercamiento a la ciudadanía a partir del cual puedan dar cuenta de su transparencia, integridad, relevancia y del cumplimiento de sus obligaciones legales de conformidad con sus competencias.

Existen diferentes mecanismos que permiten una mejor comprensión de las EFS y que, a su vez, generan las condiciones para que la ciudadanía –de manera individual o colectiva- contribuya con la buena gobernanza<sup>5</sup> de las instituciones públicas, orientando las acciones a resultados concretos. En tal sentido, es relevante la incorporación de

---

<sup>5</sup> El concepto del buen gobierno, *governance* o gobernanza se ha convertido en un campo de estudio de varias disciplinas, las que han elaborado teorías y enfoques para su análisis, y aunque coexisten definiciones diferentes sobre sus alcances y significado, distintos autores coinciden en que no deben considerarse excluyentes, sino complementarias. (Conde Martínez -2004). “La reflexión sobre el papel que le cabe a la función pública en el buen gobierno, encuentra en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, una contribución que permite enriquecer el análisis”, tal como se expuso en el XIII FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA: “GLOBALIZACIÓN, BUEN GOBIERNO Y FUNCIÓN PÚBLICA”, LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL BUEN GOBIERNO.(Dr. José Alberto Bonifacio- 2006). En el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, “se define como buen gobierno aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.” (Documento presentado por el Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina Dr. José Alberto Bonifacio, en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: “Globalización, Buen Gobierno y Función Pública”, realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.) Recuperado de página web: <http://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-50-51/revista-50-51.pdf>.

aspectos instrumentales de la planificación estratégica, a partir de la cual los diferentes actores involucrados participan en los momentos de planificación, ejecución y evaluación de las actividades que desarrollan las EFS.<sup>6</sup>

Por ello es importante establecer conceptos claros referidos a la participación ciudadana, caracterizar a los actores interesados y a las diferentes etapas y modos a partir de los cuales esta participación se puede hacer efectiva en la vida de las EFS.

Del relevamiento de la normativa del Tribunal de Cuentas de Jujuy y la información contenida en su página web, no surgen previsiones que contemplen mecanismos que involucren a la ciudadanía en algún momento del proceso del auditor como por ejemplo planes de auditoría, o la inserción de espacios de diálogo y deliberación con las OSC, ni la promoción del uso de las nuevas tecnologías orientadas a proveer de información relevante respecto de los resultados de su gestión, por lo que pueden propiciarse acciones institucionales que se dirijan a implementarlos.

Teniendo en cuenta que, “las funciones de las EFS y las OSC son de distinta naturaleza, las acciones de control que ejercen permiten establecer espacios de cooperación.”<sup>7</sup> Las OSC poseen particularidades que permiten acompañar el proceso de control, en especial, aquellas cuyos desarrollos están vinculados con espacios académicos y perfil técnico pertinente a los marcos teóricos del control. “Resulta evidente que los respectivos roles de las OSC y las EFS pueden complementarse mutuamente. En tanto las EFS tienen la obligación de efectuar control, las OSC lo asumen como una acción voluntaria.”<sup>8</sup>

En este sentido, consideramos como una OSC que potencialmente puede recibir y brindar sus aportes al Instituto para el Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy

---

<sup>6</sup> En los últimos tiempos, las EFS han adoptado la Planificación Estratégica como una herramienta que contribuye a canalizar las necesidades/demandas que plantea la sociedad, permitiendo un óptimo aprovechamiento de los recursos para lograr un control oportuno y eficaz, procurando generar una relación de confianza con la comunidad, adecuándose a los cambios del entorno. Representan una muestra de la aplicación de este enfoque de gestión: el Plan Estratégico 2017-2019 del Tribunal de Cuentas de Chubut, Plan Estratégico 2013/2017 del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el Plan Estratégico 2013-2015 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba y el Programa de Modernización Institucional del Tribunal de Cuentas de Santa Fe, entre otros.

<sup>7</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS. Recuperado de página web:

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/elaccesoalainformacionpublica.pdf>

<sup>8</sup> Idem anterior.

(IIDeSJ), presidido por el Obispo de la Provincia, que tiene bajo su órbita a los Institutos de Educación Superior: Universidad Católica de Salta –Sede Jujuy-, Universidad Católica de Santiago del Estero -Sede Jujuy-, a los Institutos de Educación Superior FASTA –Jujuy- y Populorum Progressio y la Universidad Nacional de Jujuy (UNJU). En este orden, otras organizaciones que pueden formular sus contribuciones son aquellos consejos profesionales que por sus incumbencias pueden participar de espacios de diálogo como por ejemplo: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, Colegio de Abogados de Jujuy, Colegio de Arquitectos de Jujuy y Colegio de Ingenieros de Jujuy, entre otros. “Ambos tipos de actores, –EFS y OSC- con roles distintos pero complementarios que pueden beneficiarse mutuamente.”<sup>9</sup>

Entendemos entonces, que la instrumentación de prácticas de participación ciudadana –a través de las OSC-, además de contribuir a identificar áreas críticas o ineficientes del Estado brindando información valiosa para el proceso de auditoría, aportará a la transparencia que tributa a la buena gobernanza del órgano de control provincial.

Es objetivo general de la tesis describir el concepto de participación ciudadana en el contexto de la sociedad democrática, su evolución desde el punto de vista del control gubernamental y elaborar una guía de participación ciudadana a través de las OSC que, a partir de su acción colectiva, puedan sumar valor público y contribuir al fortalecimiento institucional del Tribunal de Cuentas de Jujuy a través de su propia rendición de cuentas.

Para ello, hemos definido como objetivos particulares: desarrollar un breve marco teórico del sentido de la participación ciudadana en el control democrático, lo que se expondrá en el capítulo uno; identificar los diferentes componentes de la participación ciudadana y su evolución a partir de la creación de la Comisión de Participación Ciudadana de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras (en adelante OLACEFS<sup>10</sup>), lo que será motivo del capítulo dos y avanzar

---

<sup>9</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS. Recuperado de página web: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/elaccesoalainformacionpublica.pdf>

<sup>10</sup> La OLACEFS es una organización regional encargada de “realizar investigación científica especializada y servir como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras de América Latina”. En la actualidad las EFS miembros de la OLACEFS proceden de los

en el concepto de participación ciudadana, identificando organizaciones de la sociedad civil que -por su institucionalidad- puedan contribuir en un espacio de atribución de valor público a las acciones del Tribunal de Cuentas de Jujuy, desarrollo que corresponderá al capítulo tres.

Finalmente, en el último capítulo –el cuarto- presentaremos una guía para la instrumentación de un mecanismo concreto que permita la participación ciudadana en la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy a través de las OSC.

En las conclusiones, retomamos las partes principales de esta tesis, remitiendo a cuestiones conceptuales sobre democracia, participación ciudadana y la necesidad de una responsabilización del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy mediante la accountability societal vertical e indicamos a la metodología de gestión por resultados (GpR) como una vía idónea para concretar nuestra propuesta de integrar a determinadas organizaciones de la sociedad civil en la rendición de Cuentas del Tribunal.

Para la realización de la tesis se siguió un método de investigación cualitativa basado fundamentalmente en el análisis documental.

Durante su desarrollo, se hizo una revisión exhaustiva de los principales documentos producidos por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por ser parte de la estructura de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), recogiendo la visión conceptual para el perfeccionamiento de las EFS.

Se valoraron también los documentos producidos por las principales organizaciones de la sociedad civil que promueven la intervención de la ciudadanía en las decisiones de asuntos públicos, en la profundización de las instancias respectivas, al tiempo que se consultaron documentos producidos por autores de reconocida trayectoria en temas vinculados a la democracia, el valor de la accountability y la participación ciudadana, retomando el diseño conceptual y metodológico del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) –Programa del Banco

---

siguientes países: Antillas Neerlandesas, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal. La Presidencia de OLACEFS la ejerce la Auditoría Superior de la Federación de México, electa por unanimidad en el marco de la XXV Asamblea General Ordinaria de OLACEFS que se llevó a cabo en noviembre de 2015 en la Ciudad de Santiago de Querétaro, México.

Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, como componente aglutinante que permita interactuar a los actores de la sociedad civil seleccionados con la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy.

Como consecuencia del estudio realizado, se pudo cimentar el análisis que permitió concretar tres objetivos: exponer conceptos adecuados que permitieran analizar los procesos de control y participación ciudadana, dar cuenta de las diferentes dimensiones de la accountability como rendición de cuentas y evaluar la relevancia de exponer el propio Tribunal de Cuentas su rendición que servirá de fundamento e inspiración para el objetivo central de la tesis: proponer un modelo de acercamiento colectivo que permita elevar los niveles de confianza y legitimidad del Tribunal de Cuentas de Jujuy. Asimismo, la tesis conecta conceptos de democracia y participación ciudadana de diversas disciplinas para enriquecer el análisis descriptivo y analítico de las fuentes de investigación utilizadas.

## **CAPÍTULO 1. Breve marco teórico del sentido de la participación ciudadana en el control democrático.**

Esta etapa inicial tiene como objetivo aproximarnos a los diferentes significados que tiene la participación ciudadana como expresión del fortalecimiento de la democracia a través del control gubernamental.

### **1.1. Democracia, Estado y participación ciudadana.**

La participación ciudadana es considerada como un componente valioso en la toma de decisiones, en particular para las teorías sobre la democracia moderna, por entender que fomenta habilidades cívicas, genera la posibilidad de canalizar una opinión de manera directa, da voz a las minorías y traslada sustentabilidad a los resultados producto de procesos participativos, interactivos y de intercambio.

La participación ciudadana, en el marco de un Estado democrático, equivale -en esencia- al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable.

Desde el nacimiento mismo de los regímenes democráticos, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de aquéllos. La doctrina democrática enseña que el pueblo es soberano, los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable.

La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares (Emmerich, 2004)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Díaz Carrión, C. (2015). Mecanismos de participación Ciudadana en Entidades Fiscalizadoras: El Caso de la Contraloría General de la República de Chile. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de ingeniería Industrial. Recuperado en página web: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137741/Mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-entidades-fiscalizadoras.pdf;sequence=1> (accedido 08/05/2018).

Una mirada retrospectiva de las democracias contemporáneas (o poliarquías<sup>12</sup>) a partir de sus orígenes, nos permite una aproximación sobre la convergencia del hombre como ciudadano y los intereses públicos.

La democracia, tal como la conocemos, resulta de la compleja destilación de tres grandes corrientes históricas.

Por un lado la democracia en sus orígenes, en Atenas, donde la idea básica de la democracia es monística. No postula una división tajante entre la esfera pública y la esfera privada o, en todo caso, no le reconoce a esta última entidad propia, excepto para dotar a algunos individuos, los ciudadanos (masculinos), del tiempo y recursos necesarios para dedicarse a la vida pública.

En segundo término, el republicanismo, que establece una distinción tajante entre las esferas privada y pública, afirmando que es en esta última donde el auténtico florecimiento del ser humano (nuevamente, ciudadanos masculinos) puede ser alcanzado. La virtud es dedicarse al bien público sin permitir que intereses privados interfieran en ello.

Por último se encuentra el liberalismo, como la única de estas grandes corrientes que es, en gran pero no exclusiva medida, manifestación directa de la desconfianza hacia el poder político. El liberalismo, lo mismo que el republicanismo, postula una distinción entre la esfera pública y la privada, pero invierte su valencia.<sup>13</sup>

Podemos centrar el hilo común de la democracia –en sus orígenes–, el republicanismo y el liberalismo, en el protagonismo que otorgan al poder político, no exento de desconfianzas. Es por ello que en todos los casos se establecieron mecanismos institucionales dirigidos a controlar a las instituciones o individuos situados en la esfera pública.

---

<sup>12</sup> Daza, J. (2014). O'Donnell propuso una revisión del concepto de poliarquía, ya que este concepto es claro como patrón o estándar y permite establecer una línea divisoria respecto a qué puede ser considerado una democracia y qué no. Duque Daza, Javier. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, Recuperado de página web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=5-85742014000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=5-85742014000100006&lng=es&tlng=es). (accedido el 26/06/2018).

<sup>13</sup> O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Este texto fue preparado originalmente para el volumen Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America (2003) Revista Española de Ciencia Política, N° 11, 2004, pág. 11-31. En web: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873> (accedido 28/06/2018).

En tanto la democracia como el republicanismo establecieron mecanismos institucionales consistentes en individuos o instituciones ubicados en la esfera pública dirigidos a controlar a individuos o instituciones ubicados en la misma esfera –controles horizontales-, como una forma de dar a lo público una entidad substantiva por sobre lo privado, el liberalismo, que también postulaba la construcción de un poder político fuerte, centró la protección efectiva en las libertades, estableciendo un complejo sistema de tribunales e instituciones auxiliares.

Un sello distintivo que los politólogos imprimen a la democracia moderna es su condición de estar asociada –de manera inescindible- con el Estado, constituyéndose como el “régimen político de gobierno de un estado”, por lo que no hay democracia sin estado y, como lo expresa O’Donnell: “el Estado, esta asociación peculiar –no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por la coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada-, es un concomitante crucial, e históricamente cristalizado, del régimen democrático” (2004: 172), siendo el estado condición y presupuesto necesario para la instauración de la democracia.<sup>14</sup>

La democracia -concebida como un tipo de gobernabilidad dentro de la sociedad que refiere a un equilibrio de fuerzas entre los ciudadanos y los representantes-, al decir de Bernard Manin<sup>15</sup> y, con ella, los gobiernos democráticos contemporáneos, han evolucionado a partir de un sistema político. Examinando con más detenimiento el uso moderno, el más implementado en la actualidad, es aquel donde los ciudadanos eligen entre diferentes perfiles políticos para que los representen en la vida pública, lo que se clasifica como democracia representativa.

Nos parece pertinente entonces distinguir los cuatro principios que pueden estar presentes en los regímenes representativos<sup>16</sup>:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.

---

<sup>14</sup> Cuello, J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. San Fe.

<sup>15</sup> Manin, B. (2006). LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO. Versión de Fernando Vallespín. Título original: The principles of Representative Government. Alianza Editorial. Recuperado de página web:[http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard\\_manin\\_los\\_principios\\_del\\_gobierno\\_representativo\\_pdf](http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_los_principios_del_gobierno_representativo_pdf) (accedido 19/02/2019).

<sup>16</sup> Idem anterior.

2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.

3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.

4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

Esto pone de manifiesto que no existe un ideal unívoco cuando nos referimos a la democracia representativa, que durante mucho tiempo pareció estar atada a la confianza entre los votantes y los partidos políticos. Esa confianza que, por muchas circunstancias, se vio erosionada, aparece en el centro de la escena. En consecuencia, aquella ciudadanía fue experimentando cambios en sus preferencias, de la mano de profesionales que inciden en la opinión pública y las ponen en tensión a partir de un sinnúmero de canales de conexión que contribuyen a modificarlas.

Por su parte, los partidos políticos –a través de sus burocracias- no parecen contribuir a un vínculo cercano entre representantes y representados. Si bien los votantes contemporáneos conceden “cierta discrecionalidad respecto de los programas políticos”, ésta no significa –al decir de Manin- otorgar un poder irresponsable.

Es por ello que los partidos políticos, agrupados alrededor de una figura dirigente, no están aislados del contexto en el que presentan la batalla electoral, sino que consultan con los grupos de interés y asociaciones de ciudadanos. “Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aún contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno”<sup>17</sup> lo que da paso a exponer una breve introducción de la obligación de rendir cuentas de los agentes públicos.

---

<sup>17</sup> Manin, B. (2006). LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO. Versión de Fernando Vallespín. Alianza Editorial. Recuperado de página web: [http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard\\_manin\\_-\\_los\\_principios\\_del\\_gobierno\\_representativo.pdf](http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf) (accedido 19/02/2019).

## **1.2. Consolidación de las instituciones públicas a partir de su rendición de cuentas en América Latina.**

Situándonos en nuestra realidad regional señalamos que, con la consolidación de los regímenes democráticos contemporáneos, a finales del siglo XX en América Latina se incorporan mecanismos de participación electoral, lo que Samuel Huntington<sup>18</sup> denominó “la tercera ola de la democratización”, que implica avanzar desde el final del régimen no democrático a la inauguración del democrático y luego a la consolidación de este sistema.

Las democracias operan mediante elecciones, caracterizadas por la consolidación de procesos electorales competitivos, regulares y abiertos a la participación de todos los segmentos de la comunidad política, independientemente de su ideología y de las raíces culturales, étnicas o socioeconómicas.<sup>19</sup> Estos procesos electorales debilitaron los regímenes autoritarios hasta su finalización.

---

<sup>18</sup> Huntington, S. (2015). En su libro “La tercer ola democratizadora a fines de Siglo XX”, define la “ola democratizadora” como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente en número las transiciones en la dirección opuesta durante ese período” (1994:26), identificando tres olas de democratización, una lenta y prolongada desde 1828 hasta 1926; una segunda posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre 1943 y 1964; y una tercera, la actual, iniciada en el sur de Europa (en 1974 con el fin de la dictadura portuguesa y el régimen militar que gobernaba Grecia, y en 1975 en España con la muerte del general Francisco Franco), avanzando la ola en Latinoamérica en 1977 (en Ecuador, que las elecciones de 1979 dieron paso a un gobierno civil, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1984, Chile en 1989, Paraguay en 1989); en Asia (en 1986 el fin de la dictadura de Marcos y la restauración democrática en Filipinas; Corea en 1987, Pakistán en 1988), y al final de la década de 1980 en el ex mundo comunista de Europa Oriental (Hungría en 1988 empezó su transición, Polonia en 1989 creó el primer gobierno no comunista representado por el movimiento Solidaridad; en 1989 la caída de los regímenes comunistas de Alemania Oriental, Checoslovaquia y Rumania, realizándose en 1990 elecciones en esos tres países, continuado ello por Bulgaria y otras naciones). De las dos primeras olas democratizadoras, cada una de ellas terminó con una “ola invertida” o “contraola” de derrumbes democráticos (1922-1942 y 1961-1975), donde cayeron algunas de las recién establecidas (o restablecidas) democracias, pero no todas, disminuyendo significativamente el número de democracias pero existiendo más en términos comparativos con anterioridad al inicio de la ola democrática previa. De acuerdo con la clasificación de Freedom House, para el año 2001 existían más democracias en el mundo que nunca antes en la historia de la humanidad: 121 en total; mientras que Larry Diamond, citado por Dahl (2004), en su clasificación del año 2003, estableció que eran 72 los países que él consideraba que funcionaban como “democracias liberales”, agregando 31 países que funcionaban como “democracias electorales”. En su libro «El Choque de civilizaciones», Huntington predice que los principales actores políticos del siglo XXI serán las civilizaciones en lugar de los estados-nación. Biografía de Samuel P. Huntington. Disponible en página web: <https://www.abc.es/20081228/cultura-cultura/biografia-samuel-phillips-huntington-20081228.html> (accedido 29/06/2018).

<sup>19</sup> Valencia Tello, D.; Chueiri de Karam, D. (2015). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? Recuperado en página web. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a09.pdf> (accedido 29/06/2018).

Si bien en la década de los años ochenta América Latina se caracteriza por la consolidación de sus procesos democráticos, para O'Donnell eran precarios, y en algunos casos ausentes, los mecanismos que permitían a las instituciones estatales y a la ciudadanía exigir a los funcionarios públicos, electos o no, una efectiva rendición de cuentas.<sup>20</sup>

Durante la década de los noventa, las nuevas democracias latinoamericanas exhibían las características de las democracias delegativas<sup>21</sup> descritas por Guillermo O'Donnell (1994, 1998 y 2004), en las cuales el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas.

En las últimas décadas, América Latina viene transitando, no exenta de dificultades, un ciclo dirigido preeminentemente a la consolidación democrática, orientada a la buena gobernanza. Como bien lo señala el Informe del PNUD (2004) “La Democracia en América Latina”, el gran reto es pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. Estamos eligiendo la participación ciudadana como

---

<sup>20</sup> Ramírez Ríos, A.; Cortés Arbeláez, A.; Suárez Valencia, M.; Fuentes Vélez, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. Universidad EAFIT (Colombia). Disponible en página web: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n82/n82a11.pdf> (accedido 29/06/2018).

<sup>21</sup> Las democracias delegativas (DDs) se basan en la premisa de que quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente? Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos. Generalmente, en las DDs los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otro modo para alguien que afirma encarnar la totalidad de la nación? De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente. La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa. En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga. O'Donnell, G. Democracia Deliberativa. Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. El presente ensayo corresponde a una versión corregida y abreviada de un texto del mismo nombre publicado en portugués por *Novos Estudos CEBRAP* 31 (octubre de 1991): 25-40, y como *Kellogg Institute Working Paper No. 172* (March 1992) © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Recuperado de página web: [http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa\\_.pdf](http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf) (accedido 02/07/2018).

componente conductor y a la democracia como principio de organización de la sociedad enmarcada en los principios fundamentales que integran la gobernanza.

La democracia moderna, en tanto régimen político que define los procedimientos y reglas institucionales para acceder al gobierno, implica también la definición de los actores participantes y las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Como forma de gobierno, se sustenta en dos ideas fundamentales: la primera, la elección libre y autónoma de los gobernantes por períodos de tiempo; y la segunda, no menos importante, la obligación de los agentes públicos de rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones asumiendo la responsabilidad ante los ciudadanos.<sup>22</sup>

La consolidación de estados de derecho constitucionales no puede limitarse al derecho a votar y ser elegido, en particular teniendo en cuenta la dinámica de nuestros contextos sociales, atravesados por constantes cambios. Esto demanda de la organización estatal adoptar estrategias de adaptación que contribuyan a dar cuenta de las nuevas demandas y amplíen los espacios de participación y control como una forma de brindar respuestas de calidad y efectividad al tiempo de cumplir con la obligación de rendir cuentas.

El derecho de elegir a quienes nos gobiernan y permitir que esos actores canalicen nuestras demandas conlleva un deber igualmente importante: la constante vigilancia y el monitoreo de las decisiones y acciones de los funcionarios públicos. Así pues, la participación política, entendida también como control al poder público, es uno de los elementos fundamentales de las democracias contemporáneas. Tal control, conocido desde la politología como *accountability*, permite ampliar el sentido de la participación desde una perspectiva cívica y, por lo mismo, más comprometida con los asuntos que a todos nos conciernen como ciudadanos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Valencia Tello, D.; Chueiri de Karam, D. (2015). *Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente?* Revista Opinión Medellín. Disponible en página web: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a09.pdf> (accedido 29/06/2018).

<sup>23</sup> Ríos-Ramírez, A. y Garro, J. E. (2017). *Accountability y sociedad civil: el control político en la era digital.* Papel Político. En web: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/21438/17055>. (accedido 05/07/2018).

Tal como lo señala el documento de Transparencia, rendición de cuentas y participación para la cohesión social y la gobernanza en América Latina<sup>24</sup>, las instituciones públicas deben alcanzar un mayor grado de legitimidad y de calidad democrática, ya que la desafección democrática, el alejamiento de los ciudadanos hacia las instituciones y las complejas transformaciones económicas y sociales frente a las que se encuentran son factores que exigen configurar gobiernos transparentes cuya actuación y conducta se guíe por sólidos principios éticos basados en la relación directa con los vecinos, y que promuevan procesos que permitan mejorar la calidad de la participación ciudadana en lo que se ha denominado buen gobierno.

Comenzaremos a dar cuenta de los diferentes sentidos que tiene la participación ciudadana como expresión del fortalecimiento de la democracia, a través de la rendición de cuentas del control gubernamental como uno de los componentes del buen gobierno.

### **1.3. Aproximaciones conceptuales al Accountability.**

El concepto de accountability está profundamente relacionado con la democracia representativa.

Los gobiernos representativos combinan un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera que, como afirma Peruzzotti (2008, p.3), éste se ajusta a la legalidad y su decisión refleja las diversas demandas ciudadanas. La construcción de este vínculo entre gobernantes y gobernados basado en la libre representación, requiere del establecimiento de confianza y autonomía en la delegación electoral, sin que esto signifique una total desafección de los ciudadanos al ejercicio decisorio de los funcionarios. Para reducir esta brecha, la democracia representativa necesita dispositivos de control que aseguren que los gobiernos cumplan dentro de la legalidad con las políticas para las que han sido escogidos.<sup>25</sup> La rendición de cuentas supone el

---

<sup>24</sup> Torno Mas, J.; Arroyo Diez, A.; Martínez Martínez, M.; y López Pagán, J. (2012). Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Nº 6. Transparencia, rendición de cuentas y participación para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Programa URB-ALIII. Recuperado de página web: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf> (Accedido el 19/02/2019).

<sup>25</sup> Jiménez, M. (2012) La importancia del Accountability Social para la consolidación de la Democracia en América Latina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol. 7, núm. 2, julio-

establecimiento y la implementación de mecanismos que intentan reducir la distancia entre el ciudadano y sus representantes y asegurar el acceso a la información significativa mediante el desarrollo de las políticas de transparencia institucional.

Es importante aclarar que en ciencia política no existe una definición unívoca del término *accountability*.<sup>26</sup> Tampoco existe una traducción en español que represente acabadamente lo que significa en inglés. El término *accountability* “expresa la demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder” (Schedler, 1999, p. 13). Tal como lo expresa el autor, el atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud, siendo un concepto comprensivo y multifacético que abarca tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios como también el de recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.<sup>27</sup>

#### **1.4. Dimensiones de Accountability.**

El modelo de *accountability* contiene dos dimensiones conceptuales básicas: el *answerability* y el *enforcement*. La primera se refiere a la obligación de los funcionarios y políticos de informar acerca sus decisiones y justificarlas públicamente. Sin embargo, esto no supone la simple transmisión de información del Estado a la ciudadanía; requiere la formación del debate público donde se establece un proceso reflexivo así como la transparencia en la gestión y el derecho ciudadano al acceso a la información

---

diciembre, 2012, pp.97-130. En página web: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92726073003.pdf> (accedido el 05/07/2018).

<sup>26</sup> Tal como lo expresa María Estela Moreno “Clarificar conceptualmente la *accountability* es una tarea, sin duda alguna, compleja. Requiere la comprensión del lector sobre los variados enfoques de abordaje, fundamentalmente comprendidos en visiones relacionadas a la teoría política, específicamente orientadas a las teorías democráticas; y las visiones más orientadas a las cuestiones administrativas, esto es en la lógica de la comprensión del fenómeno desde el punto de vista instrumental, la rendición de cuentas y sus herramientas de garantía.” (Entidades Fiscalizadoras Superiores y *Accountability*. Tesis doctoral Universidad de Murcia, Escuela internacional de Doctorado, 2015, pág. 55. <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/101/49835/1/Mar%C3%ADa%20Estela%20Moreno%20Tesis.pdf> accedido el 12/03/2019).

<sup>27</sup> Schedler, A. (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “Conceptualizing Accountability,” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 13–28. Agradecemos a Lynne Rienner Publishers el amable permiso de su traducción al español. Cuadernos de Transparencia IFAI N° 03 ifai. En web: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIO%20NDECUENTAS.pdf> (accedido el 19/02/2019).

pública (Peruzzotti, 2008). Para autores como March y Olsen (1995), la inteligencia política de la democracia descansa en el desarrollo de instituciones capaces de utilizar el accountability para generar decisiones colectivas sabias.<sup>28</sup>

La segunda dimensión resalta la relación entre la rendición de cuentas y la sanción, al entenderse como la capacidad de imponer castigos a aquellos funcionarios que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones. Sin castigos efectivos, la rendición de cuentas que se desarrolla en las democracias es inocua y débil (Hernández y Arciniegas, 2011, p. 26). Sin embargo, esta dimensión puede incluir también un sistema de recompensas a la buena gestión, en la cual existan incentivos institucionales y simbólicos que permitan a los funcionarios, como defiende Ackerman (2006), tanto la aceptación de este control como mayor receptividad para escuchar a la ciudadanía.<sup>29</sup>

Las dos dimensiones en las que se enmarca el accountability corresponden tanto a lo legal como a lo político y van intrincadas en el proceso de ejercicio del poder. Autores como Andreas Schedler (2008, p. 27), consideran que el accountability en las democracias modernas cumple la función de “incomodar al poder, razón por la que es necesario no sólo la voluntad política para que estos se sometan de forma voluntaria a estos mecanismos, sino la habilidad de los ciudadanos de demandar información y presionar cuando sea necesario las sanciones de conductas inapropiadas.”<sup>30</sup>

El accountability legal busca que las acciones de los funcionarios estén enmarcadas en una estructura legal con mecanismos constitucionales o procedimientos administrativos que aseguren que los gobiernos respeten la ley y el debido proceso. Esta forma de accountability se guía por una lógica “basada en la rectitud, los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados correctos en tanto se ajustan a procedimientos legales establecidos” (March y Olsen 1995, p. 154). En otras palabras, es necesario un sistema legal con capacidad de imponer la ley para que esta noción de accountability sea posible. Por otro lado, el

---

<sup>28</sup> Jiménez, M. (2012). La importancia del Accountability Social para la consolidación de la Democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp.97-130. En página web: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92726073003.pdf> (accedido 05/07/2018).

<sup>29</sup> Jiménez, M. (2012). La importancia del Accountability Social para la consolidación de la Democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp.97-130. En página web: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92726073003.pdf> (accedido 05/07/2018).

<sup>30</sup> Idem anterior..

accountability político puede ser entendido como la capacidad que tiene el electorado para hacer que “las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 27).<sup>31</sup>

En esa medida, el accountability político está conectado con las elecciones y la representación. Un gobierno es políticamente responsable (accountable) “si los ciudadanos tienen medios para castigar administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (unresponsive)” (Smulovitz et al., 2002, p. 27). Autores como Manin, Przeworski & Stokes (1999), sostienen que las elecciones son las instituciones que pueden llevar adelante este tipo de control; así, la rendición de cuentas en el plano legal y político se pueden operacionalizar de acuerdo al eje de operación de las instituciones de control a través de mecanismos verticales y horizontales.<sup>32</sup>

### **1.5. Tipos de Accountability. La Accountability vertical societal como expresión de la participación ciudadana.**

Guillermo O’Donnell ha sistematizado los tipos de accountability en un esquema que facilita la comprensión de sus alcances.

El tipo de accountability que se corresponde con la naturaleza del régimen democrático de gobierno es el de accountability vertical electoral, que refiere al control que ejerce el electorado sobre los gobernantes y del cual estos últimos rinden cuenta a aquél.

Este control “tiene prioridad lógica debido al mero hecho de que sin elecciones limpias, y con ellas la posibilidad de desplazar a los gobernantes en la siguiente ronda de elecciones, simplemente no existiría, por definición, un régimen democrático” (O’Donnell, 2001:28).

---

<sup>31</sup> Jiménez, M. (2012). La importancia del Accountability Social para la consolidación de la Democracia en América Latina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp.97-130. En página web: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92726073003.pdf> (accedido 05/07/2018).

<sup>32</sup> Ídem Anterior.

La accountability vertical electoral, como el poder de los ciudadanos de utilizar el voto para castigar o recompensar a un gobierno, no es un instrumento de control preciso debido a la naturaleza intermitente de los procesos electorales, o porque los partidos políticos ofrecen programas poco confiables para sus acciones futuras, los que tienden a mostrar un grado de accountability menor frente a sus electores, especialmente en las nuevas democracias.

Ante las deficiencias demostradas por la accountability electoral se han adicionado otros tipos de accountability: horizontal y vertical societal.

La accountability horizontal es definida como: “La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta omisiones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O’Donnell, 2001:11 y 12).<sup>33</sup>

Este tipo de control surge del diseño institucional-constitucional que las democracias contemporáneas establecen de “control del poder” y de “efectividad decisoria”, primigeniamente enunciado por la Constitución de los Estados Unidos y por el constitucionalismo a través de la teoría de la división e interpenetración parcial de poderes relativamente autónomos y equilibrados, en la cual se asigna a los poderes del Estado –los tres preeminentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial– jurisdicciones que son cuidadosamente especificadas mediante normas legales y constitucionales.<sup>34</sup>

Cuando uno de estos poderes institucionales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) sobrepasa ilegalmente su propia jurisdicción, transgrediendo la jurisdicción de otro u otros poderes y el poder o agencia transgredida actúa para restablecer el orden institucional, estamos frente a un caso de accountability horizontal de balance.

---

<sup>33</sup> Cfr. Moreno, M. (2015). Entidades Fiscalizadoras Superiores y Accountability. Tesis doctoral Universidad de Murcia, Escuela internacional de Doctorado, pág. 65. Recuperado de página web: <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/101/49835/1/Mar%C3%ADa%20Estela%20Moreno%20Tesis.pdf> (accedido 12/03/2019).

<sup>34</sup> Cuello, J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de página web: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/NuevaEpoca/article/viewFile/184/245> (accedido 04/07/2018)

Dadas las limitaciones de este tipo de accountability, las democracias contemporáneas han creado e incorporado en sus constituciones y en sus sistemas legales la accountability horizontal asignada, en la cual varias agencias (Ombudsman o Defensoría del Pueblo, auditorías –Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación–, fiscalías, contralorías, Tribunal de Cuentas, etc.) legalmente son las encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover sanciones o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales (nacionales o subnacionales).

A diferencia de la accountability horizontal de balance, las asignadas tienen por finalidad prevenir riesgos más o menos específicos de transgresión y/o corrupción, siendo su actividad proactiva y continua en el tiempo y las mismas eficaces para prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias supervisadas, invocando criterios profesionales antes que político-partidarios y desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales (O'Donnell, 2001:23). Para este autor, las agencias de accountability asignadas no deben ser consideradas sustitutas de las instituciones de balance, sino un complemento y refuerzo de estas últimas.

Además de la accountability horizontal, de naturaleza de control interinstitucional, encontramos una accountability vertical societal, concepto propuesto por Peruzzotti y Smulovitz (2002). Este tipo de accountability refiere a la capacidad de actores no gubernamentales (movimientos sociales, ONGs), para monitorear las acciones del Estado y nos vincula y sitúa en el terreno de una sociedad civil fuerte, siendo ésta condición necesaria de los regímenes democráticos.

La sociedad civil libre y activa, entendida como una arena de la comunidad política en que grupos, movimientos e individuos auto organizados y relativamente autónomos intentan articular valores, crean asociaciones y solidaridades y satisfacen sus intereses (Linz y Stepan, 1997), debe contar con mecanismos de control que permitan la accountability a través de una serie de caminos específicos, como denuncias de acciones ilegales de las agencias estatales y la activación de los mecanismos de accountability horizontal, por ejemplo, mediante el proceso judicial (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:35-38). Esto implica, además de exigir una sociedad civil activa e independiente que ejerza una accountability vertical, una sociedad civil que construya, agregue y redefina intereses pluralistas, genere zonas de igualdad y solidaridad, estimule el diálogo y la

confrontación de opiniones, levante barreras y ponga límites a los eventuales desbordes de los funcionarios y de los aparatos del Estado (Nun, 2000:103)<sup>35</sup>.

Aunque la accountability vertical societal, como forma de control social es importante en una democracia, puede traer aparejados efectos no benignos de control si interfiere o “colisiona” con otros mecanismos de accountability (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:51), especialmente con la accountability horizontal, por lo que en este punto se requiere analizar y estudiar las interacciones que se establecen entre los diferentes tipos de accountability: “Demasiado de algo bueno puede ser malo” (O’Donnell, 2001).

### **1.6. A modo de resumen.**

Una primera recapitulación de lo expuesto centra a la democracia como un valor consagrado universalmente aunque no libre de reclamos y a la participación ciudadana como quien otorga un poder al Estado como régimen político de un gobierno democrático y como un componente necesario en la construcción de equilibrios, no solamente demandando la prestación de ciertos bienes y servicios colectivamente valiosos sino también controlando la actuación estatal.

Las democracias contemporáneas intentan dar una respuesta delineando los pesos y contrapesos que contribuyen con los controles efectivos, por lo que resulta necesario comprender la relación entre accountability y organismos de control. Los organismos de control (accountability horizontal asignada), son una nueva dimensión del contrato social firmado entre los individuos y el Estado/Gobierno.

La idea de democracia, si bien ha sufrido modificaciones a lo largo de su tradición, actualmente se encuentra emparentada con la idea de democracia representativa, que en muchos casos tiene como característica el fuerte descreimiento de los representados en sus representantes. Los partidos políticos –actores fundamentales en las democracias modernas- no han sabido interpretar en todos los casos las grandes transformaciones sociales y se han mostrado vacíos de contenido tanto ideológico como

---

<sup>35</sup> Cuello, J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de página web: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/NuevaEpoca/article/viewFile/184/245> (accedido 04/07/2018)

de organización y ejercicio de poder. Esto ha llevado –entre otras cuestiones- a una crisis de representación de los partidos políticos, producto de las contradicciones que los ciudadanos perciben de sus representantes, a quienes consideran alejados de sus intereses y demandas.

Esta debilidad de los partidos ha reforzado al ciudadano como actor individual que reclama por sus derechos y llevado a la sociedad civil organizada a participar, hacer escuchar sus demandas y en consecuencia, legitimar su participación a través del control, lo que hemos descripto como *accountability vertical societal*.

En conclusión: en la decantación del concepto de democracia podemos advertir que siempre han estado relacionadas dos nociones: las de gestión y de control de esa gestión.

Aunque hay diversas concepciones acerca de la democracia, todas ellas consideran que el Estado cumple un rol importante, aunque difieren unos de otros. Así, en América Latina, hubo procesos de democratización del régimen político. Como lo señala Alicia Lissidini (2015), a partir de 1978, año que se toma como punto de partida de las transiciones a la democracia, con las elecciones en Ecuador y República Dominicana, se inicia un largo proceso donde los regímenes latinoamericanos pasan de ser autoritarios a democráticos (el último fue Guatemala en 1996). Este proceso no fue progresivo, sino que sufrió inestabilidades y retrocesos por salidas anticipadas de presidentes como consecuencia de la presión social (como en Argentina, Bolivia y Ecuador), por juicio político (Brasil y Paraguay), y hasta golpes de Estado (contundente en Venezuela y en Honduras, menos claro en Ecuador), pero en ningún caso hubo retrocesos a dictaduras militares.<sup>36</sup>

Tal vez, el común denominador de estos procesos fue la ausencia de acompañamiento de participación ciudadana real, cuya intervención se restringía prácticamente al proceso electoral, dejando en manos de los elegidos el resto de las decisiones. Esta circunstancia -también advierte Alicia Lissidini- se potenció, en tanto los gobiernos latinoamericanos tienden a impulsar la reconcentración del poder en

---

<sup>36</sup> Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. Recuperado de página web: [http://nuso.org/media/documents/Articulo\\_ALICIA\\_LISSIDINI.pdf](http://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf) (accedido el 20/02/2019).

manos del Poder Ejecutivo en lugar de aumentar el poder de los ciudadanos a través de mecanismos de deliberación y de autogobierno.

Sin embargo, como se planteara desde la concepción originaria de la democracia, las democracias modernas involucran no sólo el aspecto electoral sino también, y durante la administración del electo, la rendición de cuentas, lo que hace a la esencia del concepto de democracia representativa, por cierto, de mayor calidad institucional que la democracia delegativa.<sup>37</sup>

En ese contexto, el control, que se traduce en las nociones de “accountability” con un sentido de obligación, responsabilización y rendición de cuentas, va desarrollándose en diferentes dimensiones que van aportando mayor fortaleza a esa interacción. Se reconocen así dos dimensiones del accountability: por un lado, answerability, y por otro, enforcement.

También es claro que el accountability no supone solo un control legal sino también un control político.

Por ello es que el desarrollo de su análisis ha llevado a O’Donnell a postular una clasificación de tipos de accountability que brinda el marco teórico sobre el que anclaremos parte de nuestro análisis. El politólogo argentino fue uno de los primeros en estudiar el concepto de accountability enunciando, tres tipos de accountability: 1) vertical electoral; 2) horizontal, al que subdivide a su vez en accountability de balance político y accountability asignado y 3) vertical societal.

El primero de ellos se traduce, como hemos dicho, en el control que se manifiesta en los procesos electorales; el horizontal de balance político en los pesos y

---

<sup>37</sup> O’Donnell, G. (2010). O’Donnell considera la democracia delegativa es democracia porque tiene legitimidad de origen, es decir, se trata de elecciones limpias y competitivas y es democracia porque se mantienen vigentes las libertades básicas, como son la expresión, reunión, prensa y asociación. Sin embargo es una que no tiende a reconocer límites constitucionales y legales de los Poderes del Estado. La concepción básica es que las elecciones le dan derechos al presidente y la obligación de tomar las decisiones que mejor le parezca para el país. El presidente se siente que encarna los grandes intereses de la nación. Considera que son producto de grandes crisis. Sus líderes emprenden una gran causa “la salvación de la patria. la “delegación plena” implicada por la DD, en la que en principio no quedan los componentes de accountability y de interrelación institucional implicados por la representación democrática. Esto, aunque la democracia representativa y la DD no son opuestos polares (aunque sólo fuere porque pertenecen al género “democracia”) me parece que basta para diferenciarlas. En web:[http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/iv\\_may\\_/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num31\\_02\\_08.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/iv_may_/casa_del_tiempo_eIV_num31_02_08.pdf) (accedido 29/10/2018).

contrapesos de las funciones asignadas a cada uno de los tres poderes del Estado; el horizontal asignado, que corresponde a las agencias estatales de control y el vertical societal, que corresponde al control ejercido por la propia ciudadanía a través de la sociedad civil.

En la actual composición de la democracia representativa, en la que los partidos políticos sufren una crisis de representación que confiere relevancia a la participación del ciudadano en el control, nuestra propuesta se dirige a poner en valor la rendición de cuentas de las EFS a través del establecimiento de mecanismos que intentan reducir la distancia entre los ciudadanos y sus representantes, asegurando el acceso a la información y abriendo un camino concreto para el ejercicio del accountability vertical societal como una oportunidad de encontrar en la sociedad civil un aliado para el logro de sus metas y objetivos.

En este sentido, el trabajo que desarrollan las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) representa una oportunidad para la sociedad, respondiendo los desafíos que presentan los ciudadanos y las expectativas de los actores interesados, receptando los cambios emergentes de la dinámica de los contextos en los que se desempeñan y estableciendo un diálogo significativo con las partes interesadas –entre las que posicionamos a las OSC- facilitando un caudal de información que permite dar cuenta de los resultados de la inversión pública.

En consecuencia, consideramos que debe existir una correspondencia entre las necesidades y expectativas de la sociedad y las funciones esenciales de las EFS para que se pueda concretar la precedentemente mencionada oportunidad para la sociedad, promoviendo la buena gobernanza, en particular reconociendo que “las EFS ayudan a sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño, realzar la transparencia, garantizar la rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza del público y fomentar la recepción y utilización eficientes y eficaces de los recursos públicos en beneficio de sus ciudadanos.”<sup>38</sup>

Así lo destaca la Resolución de las Naciones Unidas, sobre el fortalecimiento de las EFS (Resolución A/RES/69/228) “Promoción y fomento de la eficiencia, la

---

<sup>38</sup> Plan Estratégico 2017/2020. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores En: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/SP\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.PDF](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF) (accedido el 22/02/2019).

rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores” (aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2014)<sup>39</sup>, fijando pautas que evidencian la importante función que cumplen las EFS en la comunidad en la que intervienen a través de la transparencia de los recursos públicos, al tiempo de impulsar su independencia, capacidad institucional y la participación ciudadana como elemento de gobernanza.

Un mandato que deben practicar las EFS está centrado en la necesidad de demostrar la relevancia continua que tienen para la comunidad a la que sirven. Así, la fiscalización del sector público es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. Estas prerrogativas quedan plasmadas en la ISSAI 12 “El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos.”<sup>40</sup>

Sin perjuicio de ello, estimamos que también será relevante que las EFS fijen metas, establezcan la forma de medir el impacto y el beneficio que le aportan a la sociedad, de manera tal que las OSC puedan intervenir colectivamente en las actividades públicas posibilitando un control social. De ese modo, se contribuye a lograr una gestión eficaz y eficiente generando el valor público que conlleva la mejora continua de las capacidades del órgano de control, en consonancia con la aprobación de la Declaración de Asunción sobre ocho principios de Rendición de Cuentas en la XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay del año 2009.<sup>41</sup>

Esta Declaración resulta de vital importancia para encuadrar aquellos aspectos de cooperación mutua entre las EFS y la ciudadanía, que –como ya expresáramos en nuestro enfoque- se orienta a promover la participación ciudadana desde una

---

<sup>39</sup> Resolución N° A/69/228. Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2014. Recuperada de página web:

[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/SP\\_Resolution\\_69\\_228.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Resolution_69_228.pdf) (accedido el 19/02/2019).

<sup>40</sup> Para ampliar sobre el tema ver: los principios de la ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. En página web: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/issai-12-el-valor-y-beneficio-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-marcando-la-diferencia.html> (accedido el 20/12/2018).

<sup>41</sup> Declaración de Asunción. Principios sobre Rendición de Cuentas (2010). Contraloría General de la República. San José de Costa Rica. Publicaciones cgr. Elaborado en la Contraloría General de la República, todos los derechos reservados. Junio 2010. Recuperado de página web: <http://www.cgr.go.cr/> (accedido 12/11/2018).

perspectiva colectiva, a través de las OSC que, por sus competencias, puedan sumar valor público a la rendición del cuentas de las EFS. Sin desconocer el aporte y valor de la participación individual, entendemos que las OSC permitirán no solamente difundir el trabajo realizado por la EFS, sino también encauzar con mayor eficacia las actividades de control, fortaleciendo de ese modo el ejercicio de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas constituye uno de los pilares de la democracia, en tanto permite la responsabilización sobre el funcionamiento y administración de los recursos públicos, al tiempo de constituirse en una instancia propicia para la interacción con las OSC, permitiendo compartir información que pueda sumar valor público y evidenciar una diferencia en la vida de los ciudadanos (ISSAI 12).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas. Teniendo en cuenta la existencia de un mayor interés por parte de actores interesados internos y externos, y la amplia gama de servicios de auditoría proporcionados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), la INTOSAI reconoce la necesidad de mostrar el valor y beneficio que brindan las EFS. La ISSAI 12 registra el valor y beneficio de auditoría gubernamental independiente así como lo que deben hacer para añadir valor a la sociedad y marcar una diferencia en la vida de los ciudadanos.

## **CAPÍTULO 2. Participación ciudadana respecto de las Entidades de Fiscalización Superior. Un sentido en plena evolución.**

Delinearemos un marco de aproximación conceptual en el que destacaremos las diversas iniciativas que, de manera incremental, la OLACEFS -a través de la Comisión de Participación Ciudadana- puso en marcha para potenciar y favorecer el acercamiento de las Entidades de Fiscalización Superior con la ciudadanía.

Recapitulando, advertimos una combinación de dos factores que influyeron a las EFS y su vínculo con la ciudadanía: por un lado, los procesos democratizadores de los años ochenta y noventa en América Latina; por otro, las demandas orientadas a un mayor involucramiento en los asuntos públicos.

Estos factores, más la interoperabilidad de la información por plataformas digitales, han generado condiciones para el desarrollo de espacios de mayor entendimiento entre el gobierno y los ciudadanos que favorecen de manera general al buen gobierno, la transparencia de la gestión pública, el acceso a la información y la rendición de cuentas públicas a la ciudadanía.

La participación de los ciudadanos no surge espontáneamente sino como producto de diferentes esfuerzos por dar visibilidad al aporte que puede generarse a partir del intercambio entre las EFS y aquéllos: inicialmente, reconociendo la necesidad de contar con información; luego, a través del desarrollo de estrategias de las EFS como promotoras de información útil y accesible; finalmente, con la adopción de procesos interactivos con los ciudadanos que les permitan materializar la función de un intercambio eficaz y así, la visibilidad del valor y beneficio de las EFS en la vida de los ciudadanos.

### **2.1. Evolución normativa de la participación ciudadana y las EFS.**

El ejercicio de la participación ciudadana ha tenido un desarrollo específico y evolutivo en el marco del Grupo Regional de Trabajo creado por la Organización

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI<sup>43</sup>- para las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y del Caribe –OLACEFS-, para potenciar y favorecer el acercamiento de las Entidades de Fiscalización Superior con la ciudadanía.

A partir de los documentos de INTOSAI – OLACEFS, hemos definido un recorrido evolutivo a partir del cual la participación ciudadana fue instalándose progresivamente en su estructura institucional y operativa. Sin que este recorrido sea taxativo, entendemos que refleja las aristas más significativas en torno a la incorporación de la ciudadanía al control gubernamental, su relevancia e impacto.

## **2.2. Primeros pasos.**

La primera referencia sobre participación ciudadana alude a la habilitación, en Colombia, de un espacio institucional para que los ciudadanos denunciaran las posibles irregularidades en el manejo de la Hacienda Nacional. Se trata de la formación de la División de Participación Ciudadana, creada en el año 1994 con ese objetivo. Esta expresión fue tratada en la IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en el año 1994, en Montevideo, Uruguay, al tratar el Tema I “Las nuevas técnicas de

---

<sup>43</sup> INTOSAI. A nivel internacional, las EFS están asociadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI. INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico, que cuenta con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas -ECOSOC. La INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la Fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. En la actualidad cuenta con 189 países miembros con pleno derecho y tres miembros asociados y dispone de Grupos Regionales de Trabajo que tienen la tarea de apoyar las metas de cooperación específica y profesional y nivel regional. El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido siete Grupos Regionales de Trabajo: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS, fundada en 1965; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África -AFROSAI, fundada en 1976; Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ARABOSAI, fundada en 1976; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia -ASOSAI, fundada en 1978; Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico -PASAI, fundada en 1987; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe -CAROSAI, fundada en 1988; Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa -EUROSAI, fundada en 1990 y la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OCCEFS, fundada en 1995. Recuperado de página web: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> (accedido el 02/11/2018).

investigación y control para combatir la corrupción”. La experiencia compartida sirvió de modelo para otras EFS de la región..<sup>44</sup>

Un segundo paso se traduce en la incorporación de la promoción de la denuncia como mecanismo de participación. En la V Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, celebrada en Lima, Perú, 1995, se trató el asunto de manera directa en el Subtema 1 “Las EFS y los Sistemas de Participación Ciudadana”, promoviendo la participación cívica como protagonista del proceso de gestión y control público. En esta etapa: 1) Se destaca la participación ciudadana como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la administración pública. 2) Se sugiere un procedimiento que facilite las denuncias y sus seguimientos y que promueva la detección de actos de corrupción en el uso de los fondos públicos o ineficiencias en la gestión de los funcionarios públicos.

En las recomendaciones realizadas en esa Asamblea, en resumen, se señala que las EFS deben promover el establecimiento de un Sistema de Participación Ciudadana que contemple normas regulatorias de los canales, formas y modalidades de participación y cooperación de la sociedad con las EFS y con otros organismos competentes en el ejercicio de actividades anticorrupción.<sup>45</sup>

Un tercer paso en esta evolución incorpora a la participación ciudadana en la rendición de cuentas y promueve la modernización de las EFS y la formación de otros espacios de participación para propiciarla. Así, la XII Asamblea General de la OLACEFS (México, 2002), produce avances significativos respecto del sentido de la participación ciudadana y el control en el Tema III “El Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Experiencias y Propuestas de Acción para la Región”, donde se abordan cuestiones relativas a: 1) El control ciudadano sobre las rendiciones de cuentas como parte de las nuevas demandas de sociedades democráticas más dinámicas y exigentes. 2) La necesidad de promover procesos de modernización hacia el interior de las EFS que

---

<sup>44</sup> El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Ponencia Base elaborada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, Presidente Coordinador del Tema 1, con ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada del 16 al 18 de noviembre de 2004, en Buenos Aires, Argentina. Revista de Control Fiscal. (septiembre-diciembre 2004). Recuperado de página web: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/el-control-ciudadano-experiencias-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores.pdf> (accedido el 04/11/2018).

<sup>45</sup> Idem anterior

incorporen nuevas tecnologías de información y comunicación que faciliten la participación ciudadana. 3) La promoción de otros espacios de participación ciudadana que no se limiten solo a las denuncias.

Un cuarto paso está dado por la apertura de la información surgida de las rendiciones de cuentas al ciudadano. La XIV Asamblea Ordinaria de OLACEFS (Buenos Aires, 2004) realiza varias recomendaciones referidas a la información de la rendición de cuentas y su accesibilidad para el ciudadano y explora nuevas formas de vinculación entre las EFS y la ciudadanía. Tal como lo señala la ponencia de la Contraloría General de Venezuela, se reconoció al control ciudadano como:

*“El derecho y obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad.”<sup>46</sup>*

A esta altura del análisis, resulta necesario destacar que, desde la creación de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (en adelante CTRC) en el 2005, quinto hito en nuestra evolución, la OLACEFS ha dado pasos fundamentales orientados a establecer una concepción unificada de la rendición de cuentas y su íntima relación con la participación ciudadana.

---

<sup>46</sup> Contraloría General de Venezuela (2004). El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Generando un terreno común para el fortalecimiento. Recuperado de página web: [http://www.ine.gov.ve/documentos/INE/AuditorialInterna/Actualidad/control\\_ciudadano.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/INE/AuditorialInterna/Actualidad/control_ciudadano.pdf). (accedido 09/05/2018).

### **2. 3. Hacia la institucionalización de los procesos de participación ciudadana.**

Esta búsqueda ha marcado un punto clave, contenido en la “Declaración de Asunción”<sup>47</sup>, sobre la que expondremos más adelante.

En el año 2011 se desarrolla el 21° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental (Viena) en el que se abordan como eje central las “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública”. Destacamos este momento dentro de la evolución cronológica e institucional de la que damos cuenta puesto que este simposio será tomado como base en el trabajo posterior de la OLACEFS.

El objetivo principal del Simposio consiste en determinar prácticas satisfactorias de cooperación entre las EFS y los ciudadanos y en poner de relieve nuevos enfoques innovadores de esa cooperación, con el objeto de fortalecer la auditoría gubernamental para que pueda comprometerse con mayor firmeza en beneficio de los ciudadanos.<sup>48</sup> El Simposio aborda los siguientes temas principales: 1) La comunicación entre las EFS y los ciudadanos; 2) Formas de participación ciudadana en la auditoría gubernamental; 3) El valor y los beneficios de la cooperación entre las EFS, los parlamentos y los ciudadanos.

Este eje refleja el creciente reconocimiento de la necesidad de profundizar los procesos participativos en asuntos de administración pública y brinda la oportunidad de evaluar la forma en que las entidades fiscalizadoras superiores hacen participar a los ciudadanos en su propia labor, así como la manera en que las EFS comunican su labor a los ciudadanos.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> OLACEF (2012). Rendición de Cuentas OLACEF período 2011-2012. Noviembre 2012 Quito-Ecuador. En página web: [http://www.contraloria.gob.ec/documentos/banners/rendicion\\_cuentas\\_olacefs.pdf](http://www.contraloria.gob.ec/documentos/banners/rendicion_cuentas_olacefs.pdf) (accedido el 08/05/2018).

<sup>48</sup> ONU-INTOSAI (2011). PRÁCTICAS EFECTIVAS DE LA COOPERACIÓN ENTRE LAS EFS Y LOS CIUDADANOS PARA AUMENTAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA. Informe del 21º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental. Viena 13 a 15 de julio de 2011. Recuperado de página web: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5\\_events/symposia/2011/\\_S\\_\\_21\\_UN\\_INT\\_Symp\\_Report.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_S__21_UN_INT_Symp_Report.pdf) (accedido el 08/05/2018).

<sup>49</sup> Es importante destacar que las discusiones por parte de los miembros de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana, en torno a la construcción de un nuevo concepto de participación ciudadana en el control fiscal permitió establecer una serie de atributos y condiciones a la participación ciudadana en el

Teniendo en cuenta sus recomendaciones, la OLACEFS sistematizó experiencias significativas que pueden asociarse a la relación de las EFS con la ciudadanía, de manera que pudo establecer relaciones efectivas entre las EFS de la región latinoamericana y la ciudadanía, documentadas por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana<sup>50</sup> durante el período 2007-2012, siendo ese otro paso importante –el sexto- en la evolución que delineamos.

En el marco de la XLIII Reunión del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizada en la ciudad de Caracas, Venezuela, en mayo de 2009, la Presidencia propuso la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana para estandarizar las políticas, planes de acción y ofertas que permitan la ejecución transversal de proyectos de alto impacto, lo que

---

control fiscal, tales como un derecho y un deber ciudadano; la participación ciudadana como un proceso que facilita la organización comunitaria y el empoderamiento ciudadano; la participación ciudadana como un mecanismo para garantizar la transparencia, la legitimidad, el mejoramiento institucional y el buen gobierno. Asimismo, permitió determinar la naturaleza de la participación ciudadana como una actividad humana objetiva y subjetiva de transformación social para garantizar, a través de mecanismos plenamente establecidos, la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento institucional. Documento: XXIII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA (2012). Tema técnico N° 4. Ponencia Base: Participación Ciudadana. Principio transversal que Impacta el Control Fiscal y Contribuye a la generación de Valor Público. Pag.11-13. Recuperado de página web: [http://www.Base del trabajo DOC\\_9\\_12\\_2013\\_CTPC\\_Tema\\_Tecnico\\_4\(1\)\).pdf](http://www.Base%20del%20trabajo%20DOC_9_12_2013_CTPC_Tema_Tecnico_4(1)).pdf) (accedido el 08/05/2018).

<sup>50</sup> La Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC) es un organismo asesor permanente de la OLACEFS, encargado de promover la participación ciudadana, el control social y el capital social desde el ejercicio del control fiscal. Su creación fue aprobada en la XIX Asamblea General de la OLACEFS realizada en Paraguay. Dentro del marco de la XVIII Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, realizada en la ciudad de Bogotá, Colombia en octubre de 2008, el Contralor General de la República de Colombia propuso la creación de la comisión de participación ciudadana para estandarizar las políticas, planes de acción y ofertas que permitan la ejecución transversal de proyectos de alto impacto, lo cual facilitara el intercambio de experiencias y saberes en busca de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos de los diferentes países integrantes de la OLACEFS. Es de anotar que en la XLV Asamblea General de la OLACEFS realizada en Buenos Aires en el mes de noviembre de 2004 se definió el control ciudadano como “el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto a miembros de una sociedad de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control a la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad”. En tales circunstancias, se hace necesario la armonización y la creación de las instancias de los mecanismos de participación y control ciudadano de los países que integran la OLACEFS, así como elevar la capacidad técnica de las Entidades fiscalizadoras superiores para que así se contribuya a mejorar su organización y fortalecer su talento humano. OLACEFS Creación de la Comisión de participación Ciudadana. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/cpc/> (accedido el 09/05/2018).

facilita el intercambio de experiencias y saberes en busca de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos de los diferentes países integrantes de la OLACEFS<sup>51</sup>.

Sin perjuicio del amplísimo desarrollo teórico que los temas de participación ciudadana en la fiscalización superior han tenido, debemos destacar el impulso que implica la Declaración de Asunción 2009 sobre Principios de Rendición de Cuentas (XIX Asamblea General de la OLACEFS), en particular en lo referido al empoderamiento de la sociedad y sus instituciones democráticas, fomentando que los funcionarios sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyuvando en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente para los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; de forma tal que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema.<sup>52</sup>

La XLIII Reunión del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (mayo, 2009) origina el Acuerdo N° 734/05/2009 mediante el cual el Consejo Directivo propone a la XIX Asamblea General Ordinaria la aprobación de la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, lo que ocurre en octubre de 2009. Esta comisión fue creada para brindar mayor institucionalidad a las políticas que permitan un fluido intercambio de experiencias y saberes en torno a la participación ciudadana,

La Comisión de Participación Ciudadana (en adelante CTPC), es un organismo asesor permanente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, que adelanta su acción en el ámbito de la promoción de la participación ciudadana, del control social y del capital social desde el ejercicio del control fiscal.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Presentación de la Comisión de Participación Ciudadana. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/cpc/> (accedido 14/08/2018)

<sup>52</sup> Principios de Rendición de Cuentas. Declaración de Asunción. Recuperado de página web: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/downloads/2013/08/Declaracion-de-Asuncion.pdf> (accedido el 09/05/2018).

<sup>53</sup> Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/cpc/> (accedido el 09/05/2018).

La visión de la CTPC concibe esta participación como “la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos, que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los fines del Estado en los países miembros y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.”<sup>54</sup>

La OLACEFS inicia, por medio de esta Comisión, un proceso orientado a construir una nueva interpretación de la participación ciudadana en el control fiscal, así como la identificación de sus mecanismos de implementación. Producto de este proceso reflexivo, la participación ciudadana en el control fiscal se define como: “La acción promovida desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores por medio de los distintos mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través de sus organizaciones, se vinculen efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y de la calidad del control institucional. Esta acción puede ser promovida en alianza con distintos sectores institucionales y sociales”.<sup>55</sup> Se advierte aquí la aparición de la noción de los sectores institucionales y sociales como actores en el proceso de participación ciudadana que constituyen el núcleo de nuestra propuesta.

Consideramos el séptimo hito de esta semblanza a la formulación de principios producida en la XIX Asamblea de OLACEFS (Asunción, 2009). En esta oportunidad se concreta la “Declaración de Asunción”. El documento entiende que la rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad y otorga un papel esencial a las EFS en la construcción del conocimiento ciudadano. Acuerda adoptar y difundir los siguientes principios: 1) La rendición de cuentas como base para un buen gobierno; 2) Obligación de informar y justificar; 3) Integralidad del sistema de rendición de cuentas; 4) Transparencia de la información; 5) Sanción del incumplimiento; 6) Participación ciudadana activa (aspecto que desarrollaremos en el próximo apartado); 7) Marco legal completo para la rendición de cuentas; 8) Liderazgo de las EFS.

---

<sup>54</sup> Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/cpc/> (accedido el 09/05/2018).

<sup>55</sup> XXIII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA (2012). Presidencia Coordinadora del Tema: Contraloría General de la República de Costa Rica. Participación Ciudadana. Principio transversal que Impacta el Control Fiscal y Contribuye a la generación de Valor Público. Pag.11-13. Recuperado de página web: [http://www.Base del trabajo DOC\\_9\\_12\\_2013\\_CTPC\\_Tema\\_Tecnico\\_4\(1\)\).pdf](http://www.Base del trabajo DOC_9_12_2013_CTPC_Tema_Tecnico_4(1)).pdf) (accedido el 08/05/2018).

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio. La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar la confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos.<sup>56</sup> En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas en la construcción del conocimiento ciudadano de lo que los gobernantes han hecho con el mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública.<sup>57</sup>

#### **2.4. Mecanismos de participación.**

La participación ciudadana conlleva el desarrollo de mecanismos e instancias de cooperación y articulación por medio de las cuales se facilita el ejercicio del control social.

Precisamente, el octavo paso de nuestro camino está dado por el tratamiento y formulación de las Buenas Prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía, sistematizadas por medio de la CTPC<sup>58</sup> (octubre de 2012), conforme a las cuales los órganos de control superior de la región han enfocado sus esfuerzos alrededor de cinco ejes: 1) Promoción y atención de denuncias ciudadanas; 2) Formación y capacitación de la ciudadanía; 3) Participación ciudadana en el control institucional; 4) Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional; 5) Sistemas de información para la fiscalización y el control social.

Mediante este documento técnico se comparte con la comunidad de la OLACEFS, la identificación de los principales mecanismos de participación ciudadana de acuerdo a cada uno de esos cinco ejes, con la finalidad de que se establezca, a partir de ellos, una base

---

<sup>56</sup> OLACEFS (2010). Declaración de Asunción. Principios sobre Redición de Cuentas. Elaborado en la Contraloría General de la República. <http://www.cgr.go.cr/> (accedido el 08/05/2018).

<sup>57</sup> Idem anterior.

<sup>58</sup> Comisión Técnica de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenas prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía. Octubre, 2012. Recuperado de página web: <http://www.olacefs./wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf> (accedido el 08/05/2018).

de lenguaje común que facilite el intercambio de experiencias así como la adopción de buenas prácticas entre las EFS, fortaleciéndose de ese modo la participación ciudadana.<sup>59</sup>

La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer el control ciudadano. Participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social<sup>60</sup>), en el control de la legalidad y del uso eficiente de los recursos públicos.

La visión de la CTPC concibe esta participación como “la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos, que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los fines del Estado en los países miembros y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.”<sup>61</sup>

Un mojón importante en materia de participación ciudadana orientado a fortalecer los vínculos con las EFS es, sin lugar a dudas, la Resolución A/66/209, aprobada por La Asamblea General de las Naciones Unidas (2011): "Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", destacando la labor de la INTOSAI para fomentar la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia así

---

<sup>59</sup> Comisión Técnica de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenas prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía. Octubre, 2012. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf> (accedido el 08/05/2018).

<sup>60</sup> La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. La accountability social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados y con capacidades para ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. La organización de las actividades de múltiples ONG's, movimientos sociales y organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidad y debido proceso agregan nuevos recursos al clásico repertorio de instituciones electorales y constitucionales para el control de los gobiernos. Algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales. Peruzzotti, E; Smulovitz, c. (2002). Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Accountability social: La otra cara del control. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas.

<sup>61</sup> Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/cpc/> (accedido el 09/05/2018).

como la eficaz y eficiente recaudación y utilización de fondos públicos en el interés de los ciudadanos. La adopción de la Resolución A/66/209 de la ONU es un hito trascendental en la historia de la INTOSAI y del sector público global. La independencia de las EFS las habilita para adaptarse a cualquier situación a fin de demostrar la relevancia y beneficio a la sociedad.

El Simposio N° 21 INTOSAI (2011) sobre “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública”, realiza una serie de recomendaciones que la XXI Asamblea General de la OLACEFS acoge. Se resumen a continuación:

a. Aplicar los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el principio de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores como organizaciones modelo.

b. Velar por que las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes y, en consecuencia, resulten fáciles para el público en general.

c. Poner en conocimiento de todas las partes interesadas las recomendaciones y conclusiones de los informes de auditoría.

d. Difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces, como sitios de internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias.

e. Continuar los esfuerzos encaminados a la adopción de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en que se apoyen los principios establecidos en las Declaraciones de Lima y de México y se reconozca la labor de la INTOSAI.

f. Elaborar programas pertinentes de sensibilización del público mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación.

g. Establecer buenas relaciones entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los colectivos interesados y fortalecer los lazos con los ciudadanos, las organizaciones sociales,

las autoridades nacionales como el Parlamento y los analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

h. Apoyar a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario.

i. Promover la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración y sugerencias sobre la mejora de la administración pública.

La adopción de las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI por parte de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la OLACEFS constituye un importante esfuerzo por crear un nuevo escenario orientado a revitalizar y promover el fortalecimiento de relaciones entre las EFS y la ciudadanía (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

En consonancia con lo dicho, la OLACEFS, impulsa importantes iniciativas para fortalecer la participación ciudadana en el control de la gestión pública como parte del proceso de democratización y en respuesta al creciente interés por mejorar la calidad del control fiscal y atender las demandas de una ciudadanía más activa que exige una mayor eficiencia y eficacia de la inversión de los recursos públicos.<sup>62</sup> Así queda plasmado en el documento de la OLACEFS, “PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL, Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía” (octubre 2012), que tiene como base el ya mencionado trabajo (página 20), desarrollado por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana que recopiló las experiencias de los países de la región durante 2007 al 2012.

---

<sup>62</sup> OLACEFS (2011). “Avances y desafíos en materia de Participación Ciudadana en América Latina: Iniciativas para su fortalecimiento” Informe de consultoría – Luis Fernando Velásquez Leal Proyecto OLACEFS. En web: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com\\_olacefs/avances\\_desaf.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com_olacefs/avances_desaf.pdf) (accedido 09/05/2018).

## **2.5. La participación ciudadana, un sentido en plena evolución.**

El documento de la OLACEFS, “Participación Ciudadana en el Control Fiscal, Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía”, la evolución del sentido de la participación ciudadana, su conceptualización y caracterización de los mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal, consolidados a partir de los documentos producidos por la CTPC, y los avances del proyecto “Fortalecimiento del Control Fiscal a través de la mejora de la participación ciudadana de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” liderado por la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS), establecen una serie de atributos y condiciones de la participación ciudadana en el control fiscal.

Esos atributos y condiciones son: constituye un derecho y un deber ciudadano; facilita la organización comunitaria y el empoderamiento del ciudadano; constituye un mecanismo para garantizar la transparencia, la legitimidad, el mejoramiento institucional y el buen gobierno. Estos documentos determinan también la naturaleza de la participación ciudadana como una actividad humana objetiva y subjetiva de transformación social para garantizar, a través de mecanismos plenamente establecidos, la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento institucional.<sup>63</sup>

El documento producido por la CTPC en octubre de 2012 “Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional”<sup>64</sup>, es significativo al

---

<sup>63</sup> Comisión Técnica de Participación Ciudadana (2012). “PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL, Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía” Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf> (accedido el 09/05/2018)

<sup>64</sup> El documento elaborado por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (2012). “PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL, Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía nos ofrece una nueva interpretación de participación ciudadana en el control fiscal destacando: 1. Promoción y atención de denuncias ciudadanas. Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal involucra el establecimiento de canales entre las EFS y los ciudadanos a través de los cuales éstos pueden informar al ente fiscalizador sobre presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los fondos públicos. La puesta en marcha de este mecanismo implica, en algunos casos, el desarrollo de marcos normativos que establecen los requisitos para la respectiva recepción, trámite y respuesta oportuna al ciudadano así como la obligatoriedad de los tiempos de resolución, además de la incorporación de información suministrada por los ciudadanos a los procesos de control institucionales. De manera simultánea este mecanismo debe estar sustentado en programas de difusión y promoción de las denuncias pues en la medida que los ciudadanos conozcan el alcance, las responsabilidades, requisitos y beneficios

momento de encauzar este trabajo, orientando la información generada por las EFS a la ciudadanía como mecanismo de buenas prácticas para el fortalecimiento de sus relaciones. En su punto 5° refiere:

*“Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional: Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a mostrar ante los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control a través de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las EFS, que implica el diseño de estrategias innovadoras en lenguajes y formas comunicativas de fácil acceso. El desarrollo de este mecanismo requiere de un alto grado de creatividad y apertura de las EFS para*

---

podrán hacer uso eficiente del mecanismo. 2. Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles. Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a desarrollar las competencias, las capacidades y habilidades de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas. La puesta en marcha de este mecanismo, implica identificar necesidad de formación ciudadana de acuerdo con la oferta institucional y diseño de metodologías acorde con las necesidades del control social y fiscal. La formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles debe enfocarse en la promoción del control social en cualquiera de sus formas tales como veedurías ciudadanas, auditorías ciudadanas y contraloría social, entre otras cosas, de tal forma que sus resultados constituyan un insumo al control institucional. 3. Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional. Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a facilitar el involucramiento de la ciudadanía y de organizaciones civiles en algunos momentos específicos del proceso del auditor como por ejemplo en la formulación de los planes de auditoría, suministro de información oportuna durante el proceso al auditor, presentación pública de resultados de las auditorías y en el seguimiento ciudadano a los planes de mejoramiento institucional formulados por la entidad auditada. La puesta en marcha de este mecanismo requiere definir y difundir claramente los alcances de la participación ciudadana y del control institucional, los roles y límites de los actores participantes así como una regulación clara de los espacios abiertos al ciudadano durante el proceso de control institucional. 4. Incidencia ciudadana en el control fiscal. Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a generar espacios de diálogo y deliberación ciudadana para influir en las políticas públicas para el mejoramiento del control fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas institucionales a la ciudadanía. La puesta en marcha de este mecanismo debe partir del reconocimiento de la naturaleza pública de los problemas sobre los cuales desea promoverse la incidencia así como de la disponibilidad de marcos normativos que faciliten la participación ciudadana en la definición, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. El desarrollo de este mecanismo requiere de la movilización de importantes sectores institucionales y sociales además del liderazgo nacional de las EFS. 5 Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional y 6. Sistema de información para la fiscalización y el control social. Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está basado en el uso de la tecnología de información y comunicación que provee información en doble vía entre las EFS y la ciudadanía. El desarrollo de este mecanismo requiere de marcos regulatorios orientados a determinar la responsabilidad en la administración de la información y sus sistemas, la oportunidad, calidad, comparabilidad y publicidad de la misma, además de la sencillez del lenguaje.

*mostrar los resultados del control institucional a los ciudadanos y someterlos al escrutinio público.*”<sup>65</sup>

Para hacer efectiva esta interpretación de participación ciudadana, la CTPC promueve la intervención de la ciudadanía en el control fiscal a partir de la formación de servidores públicos para el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la probidad administrativa y la promoción institucional de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

## **2.6. La participación ciudadana en el control fiscal.**

Comienza a gestarse la participación ciudadana como un principio transversal que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de ese valor público de las instituciones públicas en general y, de manera particular, de las EFS.<sup>66</sup>

Así se aborda “La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público.” (Chile 2013), donde la doctora Marta Acosta Zúñiga, presentó la participación ciudadana en el ámbito de Control Fiscal. A modo de resumen, la Dra. Acosta Zúñiga, indicó que:

*“La promoción efectiva de la participación ciudadana como mecanismo que impacte en el control fiscal, contribuya a la generación de valor público y el derecho ciudadano al control social, conlleva a su vez la adopción de mecanismos institucionales que faciliten y potencien esa vinculación, según la realidad y el contexto en que cada EFS se desarrolle, siempre teniendo presente el rol fundamental que esa participación ejerce para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, considerando para ello al menos los cinco ejes comunes expuestos en este documento, los*

---

<sup>65</sup> Idem anterior.

<sup>66</sup> Comisión técnica de Participación Ciudadana (2013). La participación ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. Propuesta de tema para la Asamblea Ordinaria. Recuperado de página web: [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC\\_12\\_10\\_2012\\_15.1.DeterminacionTemasTecnicosXXIII\\_CTPC.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC_12_10_2012_15.1.DeterminacionTemasTecnicosXXIII_CTPC.pdf) (accedido el 09/05/2018).

*cuales permitirán construir una base común para compartir experiencias y buenas prácticas en este importante tema.”<sup>67</sup>*

Resulta necesario reconocer que, para fomentar la efectividad de esa participación ciudadana, los procesos de fiscalización y la gestión interna de una EFS deben realizarse con profesionalismo, independencia, objetividad, probidad y otros atributos esenciales para generar impacto en términos de mejoras en la gestión y control de la hacienda pública, la transparencia y la rendición de cuentas, no como un fin en sí mismo, sino como medio para retornarle valor y beneficio a la sociedad; por lo cual ese impacto debe priorizar aquellas áreas de gestión pública consideradas más relevantes en función de las necesidades de la colectividad.<sup>68</sup>

Por último, ponemos de relieve las conclusiones del Simposio N° 22 INTOSAI (marzo 2013), “Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos”, donde se adoptaron las recomendaciones en apoyo de la independencia de las EFS y el empeño por lograr la participación ciudadana en el desarrollo sostenible, oportunidad en la que se presentó el proyecto de ISSAI 12.

## **2.7. La participación ciudadana como acción colectiva con impacto en la vida de los ciudadanos.**

El aporte de las EFS está orientado a lograr un servicio público acorde a las exigencias y demandas de una sociedad democrática. Por ello es necesaria la generación de marcos institucionales que permitan establecer los espacios de diálogo con los actores

---

<sup>67</sup> Acosta Zúñiga, M. (2013). Ponencia tema técnico N° 4: La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. XXIII Asamblea Ordinaria OLACEF. Recuperado en página web: [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_9\\_12\\_2013\\_T%C3%A9cnico4\\_.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_T%C3%A9cnico4_.pdf) (accedido el 09/05/2018).

<sup>68</sup> XXV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (2015). Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impacto en el control y generación de valor público. Contraloría General de la República de Costa Rica. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/11/A-Tema-tecnico-1-Participacion-Ciudadana2.pdf> (accedido el 09/05/2018).

sociales que, por su capacidades institucionales y competencias profesionales, puedan dar cuenta de la oportunidad, consistencia y credibilidad de las rendiciones de cuentas, lo que redundará en elevar los niveles de confianza y legitimidad al tiempo de promover el valor y beneficio de las EFS.

Los desafíos de las EFS residen en el logro de una efectiva participación de la ciudadanía que permita -a través de la interacción- reflejar lo previsto por la ISSAI 12.<sup>69</sup>

Según el informe producido por la CTPC en el marco de la XXV Asamblea ordinaria de la OLACEFS (México, 2015), las EFS están llamadas, desde sus ámbitos de competencia, “a generar valor y beneficio para producir una diferencia en la vida de los ciudadanos”, en tres dominios fundamentales:

*“Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas: realizando fiscalización profesional, objetiva e independiente; emitiendo disposiciones, resoluciones, criterios y recomendaciones pertinentes y razonables; dando seguimiento a la atención dada por los fiscalizados a esas ordenanzas e informando sobre los resultados obtenidos con todo esto para facilitar el control político y ciudadano.”*

*“Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados: siendo receptiva a los entornos cambiantes y riesgos emergentes; comunicando con eficacia a las diversas partes interesadas; constituyéndose en fuente confiable de conocimiento y orientación que aporta valor a los cambios beneficiosos del sector público.”*

*“Ser una organización modelo a través del ejemplo: procurando la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas de la EFS, con adhesión a normas éticas, vigilante de la calidad y la mejora continua de sus procesos, productos y servicios,*

---

<sup>69</sup> Las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos previos de auditorías de entidades públicas.

*y promotora del aprendizaje e intercambio de conocimientos a lo interno y externo de la institución.*”<sup>70</sup>

Esa norma resalta la importancia de que las EFS provoquen y se esfuercen para comunicar y promover el valor y beneficio que están llamadas a retribuir a la sociedad y aquel que efectivamente le están aportando a la democracia y a la rendición de cuentas en sus respectivas realidades.

Ahora bien, demostrar a la ciudadanía, al parlamento y a otros actores interesados la relevancia del rol desempeñado por una EFS, representa un desafío a abordar planificada y gradualmente, de forma tal que las acciones respondan de manera acertada a un adecuado conocimiento y análisis de las demandas ciudadanas y de las expectativas de otras partes interesadas en el accionar de una EFS, así como de los cambios exigidos por el entorno; aspectos sobre los cuales la óptica de la propia EFS debe ser enriquecida, como factor crítico de éxito, con la perspectiva de las diversas partes interesadas.<sup>71</sup>

## **2.8. A modo de resumen.**

Del trabajo desarrollado por la CTPC de la OLACEFS surge una nueva interpretación de la participación ciudadana plasmada en los documentos relacionados en el capítulo anterior. Proponemos desde nuestra observación de ese derrotero, advertir que se han configurado distintos niveles de intervención e interacción.

Inicialmente el de la denuncia, generando canales y procesos para su gestión y seguimiento de resultados.

---

<sup>70</sup> OLACEFS. XXV Asamblea General Ordinaria Tema técnico 1 - Ponencia Base. Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público. Querétaro, México, del 23 al 26 de noviembre de 2015. Disponible página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/11/A-Tema-tecnico-1-Participacion-Ciudadana2.pdf> (Accedido el 08/06/2018).

<sup>71</sup> OLACEFS. XXV Asamblea General Ordinaria Tema técnico 1 - Ponencia Base. Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público. Querétaro, México, del 23 al 26 de noviembre de 2015. Disponible página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/11/A-Tema-tecnico-1-Participacion-Ciudadana2.pdf> (Accedido el 08/06/2018).

Un segundo nivel destinado a la formación y construcción de habilidades ciudadanas para el control fiscal.

Un tercer nivel que permite la participación ciudadana directa en los procesos de auditoría en sus diferentes etapas.

Un cuarto nivel a través del cual se habilita una participación ciudadana activa promoviendo la generación de espacios de diálogo que posibiliten una relación efectiva entre las EFS y la ciudadanía. Sobre este último punto desarrollaremos el Capítulo III.

El quinto nivel establece la información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional a través del ejercicio de rendición de cuentas que permita evidenciar la relevancia de sus resultados en beneficio de la comunidad.

Un sexto nivel se basa en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación que deben emplear las EFS como una avenida de doble mano para recibir y brindar información a la ciudadanía.

Para fortalecer esta evolución, la CTPC elaboró una serie de estrategias en apoyo al establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, a través del relacionamiento con los medios de comunicación, las redes sociales y los recursos académicos, los que en sí contribuyen al fortalecimiento del vínculo con la ciudadanía.<sup>72</sup>

Finalmente, producto del proceso emprendido por la CTPC en torno a la participación ciudadana y su evolución la definimos como “la acción promovida desde las Entidades de Fiscalizadoras Superiores por medio de los distintos mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través de sus organizaciones, se vinculen

---

<sup>72</sup> En cuanto a las estrategias de apoyo al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal, las EFS participarán en el desarrollo de programas e iniciativas vinculadas a: 1) La formación de los servidores públicos para el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la probidad administrativa; 2) La promoción institucional de la rendición de cuentas a la ciudadanía. 3) La utilización de Web 2.0, redes sociales; 4) La vinculación con los medios de comunicación y 5) La utilización de los recursos académicos disponibles. Participación ciudadana en el control fiscal. Todo lo cual surge del documento: Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Comisión de Participación Ciudadana. Proyecto de colaboración GIZ – OLACEFS. Octubre 2012. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf> (accedido el 22/11/2018).

efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y de la calidad del control institucional. Esta acción puede ser promovida en alianza de distintos sectores institucionales y sociales.”<sup>73</sup>

En nuestro caso, haremos hincapié en la promoción institucional de la rendición de cuentas a la ciudadanía, que permita dar cuenta de los resultados institucionales de las EFS, lo que implica la puesta en marcha de una guía que permita desarrollar estrategias de interacción con las OSC, que por sus competencias permitan establecer canales de diálogos efectivos que redunde en elevar los niveles de confianza y legitimidad del Tribunal de Cuentas de Jujuy.

---

<sup>73</sup> Participación ciudadana en el control fiscal. Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Comisión de Participación Ciudadana. Proyecto de colaboración GIZ – OLACEFS. Octubre 2012. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf> (accedido el 21/11/2018).

### **CAPÍTULO 3: Actores institucionales y sociales adecuados para la interrelación.**

Hemos desarrollado de qué manera evolucionó el concepto de participación ciudadana y cómo cada vez más se admite su aprovechamiento en términos de pertenencia, impacto y generación de valor público contributivo para legitimar el trabajo de las EFS.

Siguiendo lo expuesto por Lissidini<sup>74</sup>, en relación a los otros mecanismos de participación ciudadana, también es notable el aumento y diversidad de instrumentos que se introducen en periodos recientes. Esta inclusión responde en alguna medida a la preocupación de los organismos multilaterales por aumentar los mecanismos de accountability, en particular con el objetivo de incrementar la transparencia y control de las cuentas públicas y combatir la corrupción. Asimismo, se busca promover un mayor protagonismo de los ciudadanos en el marco de los gobiernos locales (municipios e intendencias), como respuesta a las críticas ciudadanas y las denuncias de los medios respecto de la corrupción.

En el caso del Tribunal de Cuentas de Jujuy, como organismo de control externo<sup>75</sup>, identificamos como una de las principales dificultades para el desarrollo de trabajos colaborativos la falta de normativa que cimente esa interacción y la falta de canales institucionales que canalicen este trayecto, lo que constituyen serias limitaciones. Sin perjuicio de ello, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel preponderante históricamente a la hora de abordar temas relacionados con la transparencia, la legitimidad

---

<sup>74</sup> Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. Recuperado de página web: [http://nuso.org/media/documents/Articulo\\_ALICIA\\_LISSIDINI.pdf](http://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf) (accedido el 20/02/2019).

<sup>75</sup> Ley N° 4376/88. El Tribunal de Cuentas de Jujuy es un organismo constitucional de control, de carácter administrativo e independiente que tiene potestades jurisdiccionales y ejerce la competencia asignada por la Constitución de la Provincia (artículo 1), ejerce su jurisdicción y posee competencia sobre las entidades que componen la Administración de la Hacienda Pública, los Municipios, Organismos Descentralizados, Entidades Autárquicas, Empresas Públicas, Sociedades del Estado o con participación estatal, beneficios de aportes y subsidios y, en general, sobre los entes que reciban, posean o administren fondos, bienes o valores del Estado Provincial. Ejerce el control externo de la hacienda pública teniendo la jurisdicción para establecer procedimientos administrativos de rendición de cuentas o de determinación de responsabilidad, según corresponda, de acuerdo a las prescripciones de esta Ley N° 4376/88.

y la rendición de cuentas de los gobiernos<sup>76</sup>, por lo que entendemos relevante fijar un criterio respecto de los actores que pueden favorecer la interrelación con el Tribunal de Cuentas de Jujuy en función de sus competencias.

### **3.1. Mecanismos de participación ciudadana.**

Siguiendo a Peruzzotti (2010), es importante considerar que la ciudadanía puede participar en la fiscalización en dos direcciones o perspectivas. La primera tiene que ver con la fiscalización ciudadana al Estado, mientras que la segunda tiene que ver con la colaboración que la misma ciudadanía le presta al Estado para realizar las labores de fiscalización. En particular, nos detendremos en la primera de las direcciones expuestas: la fiscalización de la ciudadanía a través de las OSC al Tribunal de Cuentas, ya que pretendemos desarrollar una estrategia colaborativa con aquellas instituciones de la sociedad civil que, por su especificidad, puedan contribuir a la mejora continua de las rendiciones de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy y sumar información útil para una mejor fiscalización de los recursos públicos. Aún cuando las funciones de las EFS y las OSC son de distinta naturaleza, las acciones de control que ejercen permiten establecer espacios de cooperación.

Los sistemas de control y transparencia en la función gubernamental ocupan un lugar central en los sistemas de gobierno representativo orientados a maximizar la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios. Las nociones de rendición de cuentas y transparencia se han instalado en los discursos, tanto políticos como académicos, como aspectos del buen gobierno y valores claves para la democracia.

Esta centralidad interpela a las Entidades de Fiscalización Superior, quienes deben adecuar sus diseños organizacionales para cumplir con el mandato de eficiencia de los servicios prestados por el Estado, promoviendo “la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones

---

<sup>76</sup> Crus, A. y Pousadela, M. Ver a través. Transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil. Recuperado de página web: [http://observatoritercersector.org/pdf/recerques/ver\\_a\\_traves.pdf](http://observatoritercersector.org/pdf/recerques/ver_a_traves.pdf) (Accedido 17/12/2018).

públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía”.<sup>77</sup> El Plan de Modernización del Estado (Decreto N° 434/2016), fomenta la participación activa del ciudadano en los procesos decisorios, así como en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Las sociedades tienen una dinámica evolutiva, con permanentes cambios que el órgano de control debe receptar en términos de accesibilidad de información, eficiencia y eficacia de los servicios que presta. El ciudadano, como protagonista del cambio, tiene los canales abiertos para interpretar las nuevas demandas y actuar en consecuencia.

En consonancia con el Plan de Modernización del Estado Nacional, el Gobierno de Jujuy suscribió el Compromiso Federal para la Modernización del Estado<sup>78</sup>, ratificado por Decreto N° 5630-G-2017, que consolida una direccionalidad política abarcando a todos los actores claves de la sociedad, involucrando a la administración pública en todas sus áreas, los sindicatos, las representaciones de la sociedad civil, del mundo académico y del empresariado, todos ellos como protagonistas fundamentales.

En este contexto, tanto la Nación como la Provincia asumen el compromiso de promover la calidad institucional a través de factores como la transparencia, la eficacia, la capacidad de rendir cuentas ante la sociedad y empoderar a los ciudadanos a través de su participación aprovechando las nuevas tecnologías de información y comunicación.

---

<sup>77</sup> Decreto N° 434/2016 Plan de Modernización del Estado. Bs. As. 01/03/2016. Recuperado de página web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> (accedido 24/10/2018).

<sup>78</sup> Las sociedades evolucionan constantemente y sus necesidades también. Los Estados son protagonistas esenciales en un mundo en permanente cambio. La demanda de mayor participación ciudadana, mayor transparencia, apertura de la información, agilidad y eficacia en la gestión pública, en un contexto de globalización de bienes y servicios y de información en tiempo real, requiere respuesta concreta por parte de los Estados. La Modernización del Estado es así un imperativo imprescindible, una política de Estado que debe trascender los gobiernos y abarcar a todos los actores clave de la sociedad para que la transformación ocurra. Compromiso Federal para la Modernización del Estado. CONSEJO FEDERAL DE COFEMOD MODERNIZACIÓN. Ministerio de Modernización. Presidencia de la Nación. Recuperado de página web: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_compromiso\\_federal\\_para\\_la\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf) (accedido 24/10/2018).

### 3.2. Participación ciudadana en el control fiscal.

No existen investigaciones o estudios que puedan evidenciar la sistematización –a nivel local- de experiencias en lo relativo a la implementación de mecanismos de participación con las OSC. Por tal motivo, estableceremos un anclaje que permita analizar las experiencias sistematizadas por la CTPC<sup>79</sup>, con el objeto de delimitar el análisis, que sobre esta materia, realizara la OLACEFS como una expresión de la participación ciudadana en el control fiscal.

Participación ciudadana en el control fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promoción y atención de denuncias ciudadanas.</li> <li>✓ Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles.</li> <li>✓ Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional.</li> <li>✓ Incidencia ciudadana en el control fiscal.</li> <li>✓ Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional.</li> <li>✓ Sistemas de información para la fiscalización y control social.</li> </ul>
Apoyo al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formación de servidores públicos para el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la probidad administrativa.</li> <li>✓ Promoción institucional de rendición de cuentas a la ciudadanía.</li> </ul>
Mecanismos para el relacionamiento de los medios de comunicación y utilización de redes sociales y recursos culturales y académicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Web 2.0.</li> <li>✓ Relacionamiento con medios de comunicación.</li> <li>✓ Recursos culturales y académicos a disposición.</li> </ul>

Cuadro elaborado por CPTC. Folleto resumen de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía. OLACEFS<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Comisión Técnica de Participación Ciudadana. Buenas Prácticas de acercamiento a la ciudadanía. OLACEFS. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-resumen.pdf> (Accedido 27/11/2018).

<sup>80</sup> Idem anterior.

De esta manera quedan reflejados los diferentes mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través de las OSC, se vinculen efectivamente con las EFS.

Estos antecedentes fueron insumos, entre otros, para la elaboración del “Manual de Buenas Prácticas de acercamiento a la ciudadanía” para la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal. Este Manual tiene como propósito orientar a las EFS en la implementación de programas y proyectos destinados al fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos, en el marco de las consideraciones del 21° Simposio de Naciones Unidas/INTOSAI y de la nueva interpretación de la participación ciudadana en el control fiscal aportada por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS.<sup>81</sup>

El incremento de la demanda por mayor transparencia y rendición de cuentas encuentra su correlato en la apertura de canales de comunicación para la participación y el control activo de los ciudadanos en la “cosa pública” por parte de los gobiernos en su intento de fortalecer y revitalizar tanto la democracia como la gobernabilidad.

Los Órganos de Control en general y las Entidades de Fiscalización Superior en particular, como representantes de los mecanismos de “accountability horizontal”<sup>82</sup> son instituciones claves para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos frente a la sociedad y, a partir de ello, la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Pero debemos establecer que el control no es solo unidireccional, sino que existen un conjunto de iniciativas emprendidas por las OSC, que pueden aportar a la rendición de cuentas y a la transparencia de los actos de gobierno en pos de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública, lo que Peruzzotti y Smulovitz<sup>83</sup> definen como accountability societal.

---

<sup>81</sup> Manual Buenas Prácticas de Acercamiento a la Ciudadanía. Comisión Técnica de Participación Ciudadana. OLACEFS. GIZ. BMZ. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Manual-buenas-pr%C3%A1cticas.pdf> (Accedido el 27/11/2018).

<sup>82</sup> Véase O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal”, Agora, Buenos Aires, año 4, N° 8, año 1998.

<sup>83</sup> Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability social: La otra cara del control” En Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Grupo Editorial Temas, Buenos Aires, año 2002.

Las hipótesis de participación de las OSC en el control fiscal, sin demostración empírica respecto de su implementación y eficacia, no pueden hacer perder de vista el potencial que tiene para el Tribunal de Cuentas de Jujuy, como posibilidad de brindar y recibir apoyo a través de mecanismos que involucren activamente a las unidades académicas, los institutos de investigación y los consejos profesionales como actores claves de la sociedad civil.

### **3.3. Dimensiones de participación.**

Debemos establecer algunas aclaraciones preliminares que permitan dar cuenta del enfoque de participación ciudadana que pretendemos exponer. Tal como señalamos en el Capítulo I, existe una gama de responsabilización y rendiciones de cuentas (accountability), que van desde la vertical a la horizontal y aquellas que establecen interacciones institucionales y sociales. Sin embargo, independientemente de su alcance, podemos distinguir dimensiones que resultan comunes.

Para ello, enmarcamos nuestro enfoque en el documento producido por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de la OLACEFS (2014) “Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina”, que las define como:

1. *Una dimensión informativa, que refiere a la forma de dar cuenta de los hechos generados en el marco de la función pública.*
2. *Una dimensión explicativa, que remite a la justificación de las acciones que dieron lugar a las decisiones públicas.*
3. *Una dimensión sancionatoria, como parte de las competencias proactivas del control y de responsabilizar a los funcionarios.*
4. *Una dimensión de apertura o receptividad, que implica la capacidad de los funcionarios de considerar las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.*

Propiciamos la incorporación de estos lineamientos en el Tribunal de Cuentas de Jujuy.

Cunill Grau<sup>84</sup> por su parte sostiene que la participación ciudadana comprende un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el primero. Asimismo, señala que si la participación supone afirmar que se está “tomando parte”, el caso específico de la participación ciudadana, considera que los individuos como ciudadanos toman parte en alguna actividad de carácter público. De este modo, la participación ciudadana puede ser definida como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales.”

Existen numerosos estudios que dan cuenta de que la participación ciudadana es una “estrategia maestra”<sup>85</sup> que apunta en su conjunto a fortalecer las capacidades de los ciudadanos para expresar sus preferencias en materia de políticas públicas y controlar el accionar de los gobiernos y, al hacerlo, mejorar la calidad de la democracia.

En lo concreto, se ejecuta un control externo “horizontal” en el ámbito de la estructura administrativa del Estado provincial que administra fondos públicos. La calidad de ese control depende de la efectividad que el Tribunal tenga para revisar, interpretar y dictaminar sobre la información reportada por los organismos que tiene bajo su esfera de competencia, así como la determinación de responsabilidad y eventual sanción. Esta actividad de control, siempre proactiva, está enmarcada en los mandatos constitucionales y en las leyes y reglamentaciones vigentes.

Sin perjuicio de ello, entendemos que un órgano de control “situado” debe adaptarse a los nuevos escenarios y demandas que imponen los tiempos, y consecuentemente, tener presentes las previsiones y directrices orientadas a la investigación especializada, la

---

<sup>84</sup> Cunill Grau, Nuria "Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas en los estados latinoamericanos" Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), 1991.

<sup>85</sup> Kliskberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo Social. Más allá de los dogmas y convencionalismos. Ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York (27 de mayo al 3 de junio de 1997). Recuperado de página web: [http://Dialnet-RepensandoElEstadoParaElDesarrolloSocial-5054027%20\(9\).pdf](http://Dialnet-RepensandoElEstadoParaElDesarrolloSocial-5054027%20(9).pdf) (accedido el 25-10-2018)

capacitación, asesoría y asistencia técnica que, en términos de rendición de cuentas y participación ciudadana y de las OSC, brindan los organismos especializados.

En consecuencia, entendemos que a las dimensiones indicadas de “informar, explicar, sancionar y receptor”, se les deben sumar aquellas que precisa la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza a partir de la siguiente definición “la rendición de cuentas es un proceso mediante el cual, funcionarios, servidores públicos y particulares que manejen recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultado de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no adecuado a los propósitos definidos.”<sup>86</sup>(OLACEFS 2014).

Como expresáramos, podemos suponer un carácter de complementariedad entre las EFS y las OSC. El tema de fondo es, por un lado, establecer los aportes que cada uno pueda traer a este proceso de interacción y, por otro, delinear estrategias que permitan forjar una relación de colaboración entre el Tribunal de Cuentas de Jujuy y las OSC, a fin de hacer efectivo el control social.

### **3.4. Interacción entre las EFS y las OSC.**

Tomaremos como referencia, la “Guía de buenas prácticas” desarrollada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), conjuntamente con la Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)<sup>87</sup> y la “nueva interpretación de la participación ciudadana en

---

<sup>86</sup> OLACEF (2014). Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Investigadores: Vázquez Leal, L. y Insausti, M. Proyecto de Cooperación GIZ – Fortalecimiento de las EFS. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/p13039/> (accedido el 26-10-2018).

<sup>87</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Elaboración de contenidos: Nino, E. El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Guía de Buenas Prácticas. Edición Virginia Feinmann, Mariana Enghel. Impreso en Imprenta Kurz Australia. Buenos Aires, Argentina.

el control fiscal y sus mecanismos”<sup>88</sup> para identificar los espacios y aportes que pueden realizar las OSC y las EFS. En particular, destacamos:

✓ Acceso a la información. Este atributo se encuentra garantizado para todos los ciudadanos a partir de la Ley N° 5886, sancionada el 17 de diciembre de 2015, a través de la cual se aprobó el régimen jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública que resulta aplicable en el ámbito territorial de la provincia de Jujuy. Considerada como uno de los ejes del Plan de Modernización basado en la Transparencia, tiene como principal objetivo abrir la información de los organismos públicos a todas las personas, promoviendo un sistema estatal más cercano, generando nuevos espacios para la participación y mejorando las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública.

✓ Promoción y atención de las denuncias de los ciudadanos. Consolidación de mecanismos para la recepción, trámite, resolución y difusión de presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los fondos públicos.

✓ Formación de capacidades. Este mecanismo implica la identificación de necesidades de formación y el diseño acorde a las necesidades del control social y fiscal.

✓ Participación directa. Este mecanismo implica el involucramiento de las OSC en determinados momentos del proceso de auditoría (planificación, suministro de información, presentación de los resultados y seguimiento de las recomendaciones).

✓ Construcción de espacios de diálogo entre las EFS y las OSC. Este espacio, además de promover una interacción periódica, permitirá influir en la formulación de políticas públicas y rendición de cuentas.

✓ Demostración de los resultados. Este mecanismo está orientado a dar cuenta a los ciudadanos de los resultados de la gestión institucional de las EFS a través de su rendición de cuentas.

---

<sup>88</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Elaboración de contenidos: Nino, E. El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Guía de Buenas Prácticas. Edición Virginia Feinmann, Mariana Enghel. Impreso en Imprenta Kurz Australia. Buenos Aires, Argentina.

✓ Uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Este mecanismo implica poner a disposición de la ciudadanía información producida por la EFS de manera oportuna y de calidad, además de la sencillez del lenguaje.

✓ Las OSC están en condiciones de realizar sus aportes a partir de su especificidad, contribuyendo con saberes en las diferentes etapas del proceso de auditoría.

✓ Las OSC se encuentran cercanas a la ciudadanía en función de los diferentes servicios que le brindan.

✓ Las OSC, en particular las académicas o de investigación, poseen capacidades para la investigación y para la transmisión de conocimientos así como la posibilidad de fijar pautas de investigación sobre temas que se consideren pertinentes.

Ahora bien, no debemos detenernos solo en la obligación de informar por parte de las EFS, sino en su contrapartida, a quién informar. Y tal vez éste sea uno de los puntos salientes de la propuesta, ya que –adelantándonos a la conclusión- la participación ciudadana es un proceso largo, complejo y que requiere de algunos soportes institucionales que la apuntalen.

En general los marcos teóricos postulan la participación ciudadana en tareas relacionadas con la vigilancia, evaluación y control del uso de los recursos públicos como un derecho y obligación en tanto miembros de una sociedad. Entendemos que estas constituyen expresiones de anhelo, toda vez que no abundan las experiencias exitosas de participación ciudadana por los obstáculos propios vinculados a su implementación.

En particular, recogiendo algunos de los antecedentes desarrollados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores y expuestos en ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (Buenos Aires, 2004), destacamos la falta de una cultura del diálogo que se manifiesta en el rechazo de las instituciones y sus directivos a ser evaluados por los ciudadanos quienes, a su vez, priorizan sus intereses particulares. Los mismos antecedentes enfatizan el individualismo y pasividad de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario, la ausencia de una cultura participativa, la falta de competencia del ciudadano común en cuanto a los asuntos

sobre los cuales debe emitir opinión, tanto más si son de carácter técnico. Este aspecto es de particular importancia en lo que se refiere al control ciudadano pues, por su misma naturaleza, éste requiere conocimientos y destrezas particulares que, a su vez, generan resistencia frente al esfuerzo de transitar nuevos aprendizajes.

Teniendo en cuenta estas particularidades, consideramos que el derecho deber de la participación ciudadana debe considerar no solo los esfuerzos aislados o individuales de los ciudadanos sino la incorporación de interlocutores –actores de la sociedad civil- que por sus capacidades puedan consolidar una interpretación significativa de los resultados, en concordancia con la visión que consigna la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (OLACEFS).

Esa visión considera la acción colectiva a través del actuar cooperativo de los ciudadanos que redunde en mayor democratización de las sociedades, en el cumplimiento de los fines del Estado y en elevar los niveles de confianza, legitimidad y credibilidad en las instituciones fiscalizadoras.

### **3.5. Participación y Actores sociales.**

La participación ciudadana, a través de las OSC, en diferentes momentos y dimensiones de intervención, tiene como principal objetivo que los ciudadanos estén debidamente informados acerca de la forma en que se administran e invierten los recursos para generar confianza y credibilidad en las instituciones y sus gobernantes. Es un proceso que promueve una interacción bidireccional por el cual las preocupaciones, necesidades y valores de la ciudadanía se incorporan en la toma de decisiones de las EFS.

No solo se trata de garantizar el acceso a información significativa y útil sino de generar las condiciones y mecanismos organizados de tal manera que resulten eficaces para la participación y permitan una evidencia concreta sobre la contribución que los actores sociales promueven en beneficio de una mejor rendición de cuentas.

Ya hemos caracterizado los mecanismos de participación ciudadana y mencionado el conjunto de iniciativas e instrumentos destinados a contribuir al desarrollo de la capacidad de control y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) sobre la administración de lo público. Siguiendo a Velásquez y González<sup>89</sup>, referimos al “proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.

Es necesario –inicialmente- definir a las OSC y luego caracterizar aquellas que estimamos que pueden contribuir con nuestra propuesta mediante una adecuada interpretación de los resultados producidos por el Tribunal de Cuentas de Jujuy.

El término OSC se refiere a la amplia gama de organizaciones –personas jurídicas externas al sector público- sin fines de lucro, que tienen presencia en la vida pública, expresando los intereses y valores de sus miembros u otros, en base a principios éticos, culturales, políticos, científicos, religiosos o filantrópicos.<sup>90</sup>

Siguiendo lo enunciado por Bruno y Schweinheim (2006)<sup>91</sup>, en los últimos años, muchas asociaciones se dedican específicamente a controlar de modo amplio el ejercicio de la función pública. Al igual que la prensa, estas organizaciones de la sociedad civil, requieren ejercer su misión con profesionalismo e investigación para contribuir efectivamente al funcionamiento democrático.

Cabe destacar en este punto que nuestro trabajo se enfoca a promover la participación e interacción de las EFS con determinadas OSC, asociaciones profesionales y académicas, a las que podemos caracterizar como grupos u organizaciones que interactúan

---

<sup>89</sup> Velásquez, Fabio; González, Esperanza 2004 “La Planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y Propuestas”, 2004. Recuperado en [www.fundacioncorona.org.co/bajarDocDos.php?tl=1&per=193](http://www.fundacioncorona.org.co/bajarDocDos.php?tl=1&per=193)

<sup>90</sup> Definiendo a la sociedad civil. Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda. En página web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> (Accedido el 17/12/2018).

<sup>91</sup> Bruno, N; Schweinheim, G. (2006). CONTROL DEL ESTADO ¿POR QUÉ? ¿Para qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? Colección educar al ciudadano. 1era. Edición. A.P.O.C. Buenos Aires 2006.

con la sociedad que, por iniciativas propias o a pedido de parte, están en condiciones de realizar aportes significativos.

Lo cierto es que, más allá de las consideraciones formuladas respecto de la participación ciudadana, el ciudadano de a pie no cuenta con un factor relevante para la intervención: la idoneidad, entendida como la aptitud y conocimientos técnicos específicos necesarios para contribuir a la mejora de una rendición de cuentas y mucho menos de procedimientos idóneos para su viabilización. Así, toma relevancia el involucramiento de las OSC con perfil adecuado para contribuir en la interacción con la rendición de cuentas de la EFS.

Por ello entendemos necesario convocar a actores de la sociedad civil que, por su carácter de “locales”, originan un intercambio que garantiza la pluralidad y construcción de ciudadanía en un contexto social determinado.

Sin pretender agotar la conceptualización sobre las OSC, consideramos que son “organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuesta a necesidades sociales grupales o colectivas.”<sup>92</sup>

Postulamos que una participación de las OSC efectiva, debe contar con la decisión por parte del Tribunal de Cuentas de Jujuy de institucionalizar vasos comunicantes por donde pueda fluir información para transparentar y rendir cuentas de su gestión a los ciudadanos, generando confianza y legitimidad de su actuación y, a la vez, una sinergia que posibilite una agenda colaborativa.

En este contexto destacaremos inicialmente a la Universidad como una OSC clave para una mejor comprensión de las funciones y tareas del control fiscal como servicio relevante para la sociedad y, desde luego, para resignificar su contribución a la generación de valor público.

La Universidad, además de formar nuevos profesionales y académicos, debe formar ciudadanos comprometidos con su realidad social. Este compromiso puede plasmarse en la

---

<sup>92</sup> Accotto, L. (2003). Las organizaciones de la sociedad civil. Ed. Espacio, Buenos Aires.

articulación e interacción con la EFS. Esta interacción permitirá reconocer situaciones de la realidad y construir a partir de la práctica nuevos saberes y habilidades.

Es por ello que entendemos que las Universidades resultan un actor fundamental para nuestra estrategia de intervención, ya que permiten una incorporación gradual e incremental de la comunidad en la información relevante que provee la rendición de cuentas de las EFS, identificando la información necesaria para la toma de decisiones y contribuyendo en el desarrollo de mensajes con lenguaje llano para que el resto de la comunidad pueda estar informada, siendo éste uno de los presupuestos del derecho a la información.

La universidad es una herramienta valiosa cuya función sustantiva es establecer una comunicación dialógica, es decir, un nivel de comunicación y de acción entre la universidad y la comunidad, a través de procesos intra y extrauniversitarios mediados por la praxis, enfocada a la preservación y/o creación de bienes culturales válidos y valiosos, guiada por valores que implican fomentar y generar el bien común y promover con equidad la calidad de vida de una sociedad históricamente determinada.<sup>93</sup>

La Educación Superior está convocada a partir de su “responsabilidad social universitaria”, entendida -según Valles (2006)-, como una manera diferente de comprender la ética habitual, con base en una ética dialéctica, que parte de un enfoque sistémico y holístico del entorno inmediato. La responsabilidad social consiste en una visión organizacional de lo ético-responsable que se convierte en una gestión de la organización hacia su ambiente.<sup>94</sup>

La responsabilidad social a la que están llamadas las universidades debe contener, entre otros aspectos, la idea de asociarse con otras instituciones y establecer mutuamente redes de colaboración para elaborar diagnósticos, encontrar soluciones, establecer

---

<sup>93</sup> Gasca-Pliego, E. y Olvera-García, J. (2011). Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI. *Convergencia*, 18(56), 37-58. Recuperado de página web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000200002&lng=es&tlng=es). (Accedido 21/11/2018).

<sup>94</sup> Vallaeys, F. (2006), “El ethos oculto de la Universidad”, en CD: Responsabilidad social universitaria, Red Universitaria de Ética y Desarrollo Social (RED), Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. Recuperado de pág. web: <http://www.udlap.mx/rsu> (accedido el 21/11/2018).

indicadores, normas, estándares y expectativas de comportamiento organizacional, así como para realizar proyectos de forma conjunta, incluyendo a todos los sectores: público, privado y sociedad civil como así también lograr la difusión sobre la responsabilidad social de las organizaciones (accountability-rendición de cuentas), para lograr construir ciudadanos informados.<sup>95</sup>

Es importante sumar a nuestra propuesta a la Universidad para una gestión social del conocimiento que tenga como finalidad la construcción de una ciudadanía informada, responsable y participativa. Resulta necesario en este punto reflexionar sobre la trascendencia que tienen los procesos de enseñanza – aprendizaje que se llevan a cabo en las aulas universitarias donde, desde una visión de educación integral, se forma a los hombres y mujeres que en un futuro próximo, con los conocimientos adquiridos, el desarrollo de sus habilidades y la internalización de ciertos principios y valores, servirán al grupo social donde se encuentran insertos.

En este marco, la propuesta contempla la necesidad de convocar a las instituciones de Educación Superior que se han afincado y consolidado en el medio local en los últimos años, con una oferta académica que pueda hacer efectiva la responsabilidad social universitaria.

Corresponde mencionar como pilar de esta convocatoria a la Universidad Nacional de Jujuy (en adelante UNJU), por ser una universidad pública y con vasta trayectoria en la Provincia. Fundada en 1973, cuenta con cuatro Facultades que expresan una amplia oferta académica. Ellas son las Facultades de Ciencias Económicas, Ingeniería, Ciencias Agrarias, Humanidades y Ciencias Sociales.

Dada la diversidad de carreras que integran la oferta universitaria de la UNJU y teniendo en cuenta una concepción integral del control que vaya más allá de las cuestiones contables y legales, estimamos pertinente producir la interacción institucional con la Secretaría de Extensión Universitaria. Su objetivo general es: “fortalecer los lazos entre la universidad y las comunidades, compartiendo conocimientos y acciones, que pongan en

---

<sup>95</sup> Gasca-Pliego, E. y Olvera-García, J. (2011). Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Universidad Autónoma de México. UAEM, núm. 56, mayo-agosto 2011, pp. 37-58.

relación los saberes populares y científicos, apuntando a una sociedad más justa, humana y distributiva.”<sup>96</sup>

En este sentido, resulta ajustada a nuestro propósito la misión institucional de la Secretaría de Extensión de la UNJU en tanto contribuye a desplegar la Universidad en cada instancia de la vida social de la región, participando activamente con las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, con vistas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo un futuro profesional a los jóvenes y poniendo los conocimientos al servicio de una sociedad más equitativa.<sup>97</sup>

Siguiendo lo expresado por Carmen García Guadilla, en la Conferencia central del IX Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria, “la función social de la universidad se ha ejercido –y se sigue ejerciendo- a través de la extensión universitaria.”<sup>98</sup>

Se integrarían también a nuestra propuesta, y desde esa perspectiva, la Universidad Católica de Santiago del Estero -Sede Jujuy- (en adelante UCSE) y la Universidad Católica de Salta –Sede Jujuy- (en adelante UCASAL), quienes contemplan espacios institucionales para la vinculación y fortalecimiento de la Universidad con la comunidad.

Así, la UCSE cuenta con un área específica de responsabilidad social, a través de la cual se promueven convocatorias a docentes, investigadores, alumnos y administrativos, para la generación e implementación de proyectos interdisciplinarios e interactorales de impacto social y ambiental en el medio<sup>99</sup>, todo lo cual se instrumenta mediante la Resolución N° 423/2010 del Consejo Superior de la UCSE, que reglamenta los concursos para la presentación de proyectos de responsabilidad social.

En tanto, la UCASAL promueve la cooperación e interacción con la comunidad, mediante la presentación de proyectos que hagan efectivo un diálogo que contribuya a la

---

<sup>96</sup> Universidad Católica de Santiago del Estero. Sitio web. Recuperado de página web: [http://www.unju.edu.ar/secretaria\\_extension\\_universitaria.html](http://www.unju.edu.ar/secretaria_extension_universitaria.html) (accedido el 12/03/2019)

<sup>97</sup> Misión Institucional de la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNJU. Recuperado de página web: [http://www.unju.edu.ar/secretaria\\_extension\\_universitaria.html](http://www.unju.edu.ar/secretaria_extension_universitaria.html) (accedido el 12/03/2019).

<sup>98</sup> Guadilla García, C. (2007). El compromiso social de las universidades. Cuadernos del CENDES. N° 67 Tercera época. Enero-abril 2008. Pp. 129-134.

<sup>99</sup> Responsabilidad Social UCSE. Recuperado de página web. <http://newsite.ucse.edu.ar/index.php/ucse-nuestra-universidad/responsabilidad-social> (accedido el 12/03/2019).

formación interdisciplinar, dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa para hacer efectiva la responsabilidad social universitaria, a través de su área de Extensión, conforme las previsiones contenidas en la Resolución Rectoral N° 1494/18.<sup>100</sup>

En línea con estos objetivos, los institutos de investigación pueden contribuir a la mejora continua de la gestión de las EFS, a partir de su rendición de cuentas, priorizando resultados para su seguimiento y profundización de su análisis. Tal es el caso del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy (en adelante IIDeSJU). Presidido por el Obispo de la Provincia, está integrado por todas las unidades académicas católicas de Educación Superior de la Provincia y la UNJU, incluyéndose en ellas a las universidades nombradas anteriormente.

El IIDeSJU, fundado por el Obispado de Jujuy en el año 2009, cuenta en su ideario con un compromiso dirigido al desarrollo de los pueblos a través de la cooperación de las instituciones intermedias con el Estado.

Su organización se asienta en las Instituciones de Nivel Superior de la provincia de Jujuy y está conformado por la Universidad Nacional de Jujuy, la Universidad Católica de Santiago del Estero -UCSE-, la Universidad Católica de Salta -UCASAL-, el Instituto de Educación Superior IES N° 7 “Populorum Progressio- In.Te.La.” y el Instituto de Educación Superior IES N° 8 “Instituto Sagrado Corazón – FASTA”.<sup>101</sup>

Su objeto general es la investigación, estudio, análisis y difusión de la realidad social, económica, cultural, política e histórica de la Provincia de Jujuy; abarca también las realidades nacional, regional y latinoamericana y procura coadyuvar al Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, así como a entidades privadas con estudios, análisis, propuestas, planes, proyectos, información, investigaciones, encuestas, etc., que permitan definir líneas de acciones concretas sobre las investigaciones.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Para una mayor ilustración sobre la Resolución Rectoral UCASAL N°1494/2018 remitirse al siguiente enlace: <https://www.ucasal.edu.ar/extension-universitaria-proyectos>. (incluir en bibliografía)

<sup>101</sup> Para una mayor ilustración sobre el IIDeSJU remitirse al siguiente enlace web: <http://iidesju.net/index.html>

<sup>102</sup> Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy (IIDeSJU). Objetivos. Recuperado de página web: <http://www.iidesju.net/> (accedido el 21/11/2018).

La perspectiva de formación universitaria planteada en contextos educativos católicos, enfatiza su misión en “formar integralmente estudiantes, dando respuesta a las necesidades de contar con personas que planteen el ejercicio de su profesión desde el compromiso con otros y con su entorno”.<sup>103</sup> En el ámbito universitario, la literatura que las organizaciones están desarrollando en torno a la dimensión de responsabilidad social está ligada a la necesidad de reflexionar acerca de la misión de las universidades y el involucramiento en los problemas de la sociedad. “Algunos artículos, enfatizan la gerencia de proyectos de responsabilidad social como un problema ético prioritario en la agenda universitaria.”<sup>104</sup> En consecuencia, nos proponemos aprovechar este potencial del que dispone el IIDeSJU que involucra como protagonista al proceso de interacción entre la universidad y la sociedad, impulsando propuestas para la producción científica.

Otros actores que pueden contribuir con las EFS a una mejora continua en sus procesos de rendición de cuentas son los Consejos y Colegios Profesionales, quienes ocupan un papel central dentro de la dinámica de la vida social y, a lo largo de la historia reciente, han sido valorados y reconocidos socialmente por el aporte que hacen a la sociedad al contribuir a su bienestar y desarrollo.

En tal sentido, nos referiremos brevemente a cuatro de ellos en la provincia de Jujuy: el Consejo Profesional de Ciencias Económicas; el Colegio de Abogados y Procuradores; el Colegio de Ingenieros y el Colegio de Arquitectos. Sin que esta enumeración agote la perspectiva participativa que la propuesta conlleva, entendemos que son una muestra representativa de las asociaciones de profesionales que, por sus competencias, pueden contribuir a la mejora de la rendición de cuentas del Órgano de control externo, a través del requerimiento de información, interpretación de resultados, medición de impactos y definición y priorización de temas a abordar desde la fiscalización.

A continuación se presenta un cuadro que describe el marco normativo a partir del cual pueden sumarse como OSC los Colegios y Consejos Profesionales, sin perjuicio de

---

<sup>103</sup> Mazzetti, M (2010) Analizando los constructos: Responsabilidad Social Universitaria y Compromiso Social Universitario. En web: <https://fh.mdp.edu.ar/encuentros/index.php/jnfpfp/3jnfpfp/paper/viewFile/1170/503> (Accedido el 17/12/2018).

<sup>104</sup> Idem anterior.

otras OSC que puedan contribuir con su interacción con las EFS. Se definen los aportes que pueden producir conforme surge de las propias leyes.

OSC	Marco normativo	Aportes
Colegio de Abogados de Jujuy	Ley N° 3329/76	Colaborar en estudios, informes, proyectos y demás trabajos que los poderes públicos le encarguen, sean o no a condición gratuita, que se refieran a la abogacía, a la ciencia del derecho, a la investigación de instituciones jurídicas y sociales, a la organización de la justicia, a las normas de procedimientos o a la legislación general.
Colegio de Ingenieros de Jujuy	Ley N° 4430/89	Colaborar con los poderes constitucionales del Estado, con las autoridades y organismos públicos provinciales y municipales en el estudio y solución de los problemas en materia de obras públicas. Asumir la representación de los ingenieros ante las autoridades y entidades públicas o privadas, asesorando a los organismos oficiales y a las reparticiones técnicas en asuntos – de cualquier naturaleza – vinculados con el ejercicio de la profesión de ingeniero.
Colegio de Arquitectos de Jujuy	Ley N° 4171/85	Asesorar a los poderes públicos, en especial a las reparticiones técnicas oficiales, en asuntos de cualquier naturaleza relacionados con el ejercicio de la profesión de arquitecto.
Consejo Profesional de Ciencias Económicas	Ley N° 3813/81	Estudios, asesoramientos y extensión técnico científica. Asesorar a su requerimiento a entidades públicas o privadas.

Fuente: elaboración propia.

Los Colegios Profesionales están orientados a proveer a la sociedad bienes y servicios específicos que permitan favorecer su desarrollo. Esto se desprende de la concepto de profesión que plantea Adela Cortinas Orts: “una actividad social cooperativa, cuya meta interna consiste en proporcionar a la sociedad un bien específico e indispensable para su supervivencia como sociedad humana.”<sup>105</sup>

<sup>105</sup> López Calva, M. (2013). Ética profesional y complejidad: Los principios y la religación. Perfiles educativos, 35(142), 43-52. Recuperado de página web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982013000400020&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982013000400020&lng=es&tlng=es). (Accedido el 29/11/2018)

Los colegios profesionales, en general, ejercen su competencia en las materias que suponen el control de la actividad de sus miembros, que se debe reflejar en las actuaciones profesionales serias y dignas en beneficio de los participantes que utilizan sus servicios. La normativa, en cada caso, despliega el conjunto de atribuciones y pautas que regulan la relación de los profesionales con los usuarios y con la sociedad.

Los profesionales colegiados, según sus competencias, no desarrollan sus tareas en el vacío, sino que lo hacen en un medio social con el que están interactuando. “No es suficiente con que los profesionales decidan en solitario cuáles son las buenas prácticas de la profesión y cuáles no, sino que es preciso redefinirlas de tal modo que se vean respetados los usuarios y demás colectivos.”<sup>106</sup>

En tal sentido, consideramos que los colegios profesionales representan a quienes ejercen actividades profesionales y están en condiciones de interactuar con las EFS resignificando la realidad social, contribuyendo con su dinámica a interpretar situaciones, identificar problemas y proponer alternativas, poniendo en juego las habilidades de los profesionales.

A modo de síntesis, en este Capítulo abordamos los vínculos de las EFS y las OSC, a partir de las buenas prácticas propuestas por la CTPC, como una forma de evidenciar la necesidad de construir espacios de cooperación entre el Tribunal de Cuentas de Jujuy y las OSC que permitan la activación de mecanismos de participación.

Se enfatiza la rendición de cuentas y la disponibilidad de información como dos categorías necesarias para hacer efectivos los espacios colaborativos y se fija criterio respecto de los actores que pueden favorecer la interrelación con el Tribunal de Cuentas de Jujuy.

Finalmente, se promueve la incorporación de actores de la sociedad civil, que permitan superar las limitaciones propias del ciudadano de a pie, en términos de formación técnica adecuada para la comprensión de los problemas y que puedan hacer un ejercicio

---

<sup>106</sup> Navarro, E. (2006). “Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía” en Revista VERITAS. Valparaíso, Chile. En web: [http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica\\_Profesion.pdf](http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica_Profesion.pdf) (accedido el 29/11/2018).

efectivo del control social basado en la responsabilidad social universitaria y de los Colegios y Consejos profesionales.

## **CAPITULO 4. Guía de participación de las OSC en el control fiscal.**

Inscribimos el trabajo mancomunado entre las OSC y las EFS en los desafíos propios de la administración y sus organizaciones dentro de un contexto social atravesado por profundas transformaciones cuyos pilares son los avances tecnológicos, los nuevos sistemas de información y la participación ciudadana creciente en los asuntos de públicos.

Al inicio del siglo XXI asistimos a transformaciones de las sociedades que se traducen en nuevas configuraciones de las que las EFS no pueden ausentarse. A las pautas previstas en los procesos de modernización del Estado debemos sumar aspectos vinculados con la posibilidad de construir capacidad institucional para interpretar las demandas de la comunidad al tiempo de generar un flujo de información útil que permita establecer prioridades.

En estos escenarios debe proyectarse el trabajo colaborativo entre las EFS y las OSC, aprovechando sus capacidades para interpretar el campo de acción y las dimensiones en las que interviene el órgano de control. Para ello tomaremos algunos elementos de la planificación estratégica que nos permitan formular una guía de participación dirigida a proporcionar las pautas para ordenar un diálogo significativo con las OSC y dar cuenta de los resultados de la EFS a través de su rendición de cuentas.

### **4.1 Directrices de la planificación estratégica aplicables a la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy.**

La necesidad de fortalecer la participación ciudadana a través de las OSC encontró su cauce en el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. Existe un consenso de sectores académicos, agentes estatales y organizaciones de la sociedad civil acerca de que la rendición cuentas es un factor determinante para la garantía de los derechos fundamentales, por lo que las interacciones institucionales contribuyen a su consolidación. En este sentido se pronunció la OLACEFS, a través de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTBG), a partir del documento “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el

fortalecimiento del control institucional”<sup>107</sup>, considerando que la promoción de la rendición de cuentas de las EFS a la ciudadanía contribuye a legitimar su labor de control y mejorar su imagen institucional, asumiendo la responsabilidad de mostrar los resultados de su gestión institucional.

Ese documento traza algunas consideraciones que resulta pertinente destacar como la necesidad de gestionar formas creativas e innovadoras para motivar el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad civil, a través de la rendición de cuentas de las EFS.

Nuestra propuesta busca, a través de una guía de acción, desarrollar un plan claro que identifique las principales dificultades para lograr una interacción efectiva entre el Tribunal de Cuentas de Jujuy –en adelante el Tribunal- y las OSC y establecer líneas de trabajo colaborativas cuyos avances puedan ser monitoreados tanto por el organismo de control como por aquéllas. Por el enfoque integral, la propuesta permitirá también una evaluación permanente respecto de las acciones a ejecutar y la atención a las nuevas demandas de la sociedad.

La planificación implica un cierto grado de intervención en la sociedad formulando objetivos de naturaleza política, social y económica con la determinación de medidas idóneas para lograr su obtención, ya sea exclusivamente por parte del propio Estado o con el sector privado o la sociedad civil en forma concurrente.<sup>108</sup>

Un enfoque actual nos pone en sintonía con la planificación estratégica como un proceso sistémico que implica dar la mejor respuesta posible ante determinadas circunstancias, teniendo en cuenta fundamentalmente el medio dinámico en el que se desenvuelven las instituciones.

Identificamos tres momentos fundamentales: el primero el de la planificación, donde la identificación y delimitación de los problemas nos permitirá considerar el ámbito

---

<sup>107</sup> Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control institucional. Comisión Técnica de prácticas de Buena Gobernanza (CTBG). Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Proyecto de colaboración GIZ-OLACEFS (2014). En web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf> (Accedido el 12/12/2018).

<sup>108</sup> Las Heras, J. (2010). Estado Eficiente, Administración Financiera Gubernamental, Un enfoque sistémico. 3ra. Edición. Osmar Buyatti Librería Editorial (pág. 81).

de gobernabilidad, la prioridad para la política y formular una matriz de incidencia de los problemas. Un segundo momento es el de la ejecución y un tercer momento es el de la evaluación.

Si bien aparecen nombrados como tres momentos separados, metodológicamente están vinculados por un vaso comunicante: el mismo equipo de trabajo. Es decir, quienes planifican también ejecutan y, al mismo tiempo, evalúan. De allí también surge lo estratégico, ya que pueden modificar la planificación al momento de reconocer en la ejecución los cambios que demandan dar respuesta a nuevas necesidades al estar atravesados por un proceso de evaluación permanente.<sup>109</sup>

Para definir un plan de acción -sin pretender agotar el análisis sobre la metodología para implementar un proceso de planificación estratégica-, debemos considerar criterios que facilitarán el establecimiento de una direccionalidad estratégica, definiendo la visión y misión del Tribunal para la conformación de alianzas que permitirán la interacción con otros actores –OSC-, promoviendo una actitud estratégica para enfrentar la dinámica de los cambios a partir de los criterios definidos en la Declaración de Asunción “Principios sobre rendición de Cuentas” (OLACEFS.2009).

Una de las herramientas para concretar estos patrones o directrices para una interrelación efectiva es la “Gestión para Resultados (GpR)”<sup>110</sup>, encaminada a priorizar aquellos aspectos que permitan el logro de los resultados proyectados, utilizando los recursos disponibles, involucrando muy especialmente a todas las personas de la organización, lo que redundará en el mejoramiento de la rendición de cuentas del Tribunal.

---

<sup>109</sup> SIEMPRO (1999). Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Banco Mundial. Secretaría de Desarrollo Social. UNESCO. Edición: Fondo de Cultura económica Argentina. En página web: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf> (Accedido 10/12/2018).

<sup>110</sup> El CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (Serra, Albert, 2007) señalan que el objetivo último de la GPR en el sector público: La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. Recuperado de página web: <https://clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html> (Accedido el 28/12/2018)

Se presenta aquí el enfoque de la GpR como “Estrategia de Gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto” (OCDE 2002).<sup>111</sup> Se busca contribuir al mejoramiento de las instituciones mediante la ejecución de acciones prioritarias, un trabajo en equipo para la mejor gestión de las decisiones en la creación de valor público y los resultados para el ciudadano.

#### **4.2. Modalidad para efectivizar la participación de las OSC.**

Hacer efectiva la participación ciudadana a través de las OSC, como una acción colectiva de los ciudadanos que eleve los niveles de confianza y legitimidad dando cuenta de “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores- Marcando una diferencia en la vida de los ciudadanos”<sup>112</sup>, implica –entre otros aspectos- establecer espacios de diálogo con las OSC que permitan el fortalecimiento de la rendición de cuentas<sup>113</sup>, demostrando la relevancia continua que su acción tributa a los ciudadanos y exponiéndola como modelo de organización estatal a través del ejemplo.

Como lo indica la amplia bibliografía referida al control social y la participación ciudadana, exponer la rendición de cuentas del Tribunal a las OSC es un modo de acercamiento a la ciudadanía que contribuirá a desarrollar los principios de transparencia,

---

<sup>111</sup> Buenas Prácticas Recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Libro de Consulta. Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE). Banco Mundial. Recuperado de página web: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf> (Accedido el 29/12/2018).

<sup>112</sup> ISSAI 12. Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. La INTOSAI reconoce el valor y beneficio que brindan las EFSR. Recuperado de página web: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-12-el-valor-y-beneficio-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-marcando-la-diferencia.html> (accedido el 04/12/2018).

<sup>113</sup> La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejen recursos del erario, informan y explican de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no adecuado a los propósitos definidos. Extracto del documento de “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control institucional”. Comisión Técnica de prácticas de Buena Gobernanza (CTBG). Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Proyecto de colaboración GIZ-OLACEFS (2014). Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf> (Accedido el 12/12/2018).

eficacia y eficiencia, mejorando las prácticas institucionales y fortaleciendo la confianza en el organismo de control.

Para ello es necesario plantear una propuesta que evite ritualismos innecesarios y contenga criterios efectivos de la gestión por resultados en espacios de interacción definidos, permitiendo gradualmente el involucramiento de las OSC en los diferentes momentos del proceso: acceso a la información –a través del uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación-; promoción y atención de las denuncias de los ciudadanos; formación de capacidades; construcción de espacios de diálogo entre el Tribunal y las OSC; demostración de los resultados a través de la rendición de cuentas del Tribunal y aprovechamiento de las capacidades para la investigación y transmisión de conocimientos así como la posibilidad de fijar pautas de investigación sobre temas que se consideren pertinentes.

Un desafío es identificar el encuadre metodológico que recepte y traduzca adecuadamente la propuesta, poniendo el foco en incrementar los vínculos y la participación ciudadana en la rendición de cuentas del Tribunal para producir resultados concretos.

Entendemos, en ese marco, que la gestión por resultados (en adelante GpR) implica un cambio en la concepción: de un Estado centrado en el hacer a un Estado centrado en los resultados. Se orienta a resolver, o al menos transformar, con eficiencia y calidad, los problemas identificados evaluando en forma permanente los resultados. Se fortalecen las funciones de evaluación y monitoreo como constitutivas del proceso de gestión. De ese modo, la planificación puede modificarse en función del contexto y los resultados de evaluaciones permanentes.

Nuestra propuesta se basa en la metodología de GpR<sup>114</sup> a partir de la gestión integral de programas sociales orientada a resultados del “Manual Metodológico para la

---

<sup>114</sup> Gestión por Resultados implica reorientar el modelo de gestión que privilegie los resultados sobre los procedimientos y priorice la participación y transparencia en la gestión. Para ampliar ver en: LA GESTION POR RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO. ILPES - CEPAL POLITICAS PRESUPUESTARIAS Y GESTION POR RESULTADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. MARCOS MAKON. Recuperado de página web:

Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados”<sup>115</sup>, por considerar que su adaptación nos ofrecerá un conjunto de técnicas acorde a nuestro objetivo. En adelante, designaremos a este documento como “Manual metodológico”, dejando sentado que el mismo fue elaborado en 1999 por el SIEMPRO (Sistema de Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), el Banco Mundial, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y la UNESCO.

Entendemos que el uso de esta herramienta resulta adecuado a los lineamientos que ofrece el manual para las EFS en materia de Planificación Estratégica<sup>116</sup> conforme al cual – en términos generales- una planificación involucra la detección de necesidades, identificación y delimitación de los principales problemas a abordar, la implementación de una estrategia, su seguimiento y la evaluación y el informe sobre el desempeño del Tribunal a las partes interesadas. Las lecciones aprendidas ayudarán al Tribunal a efectuar los ajustes necesarios en la estrategia o su implementación.

Desde esta perspectiva, la guía que desarrollaremos, incorpora acciones dirigidas a fortalecer las capacidades institucionales de todos los actores involucrados a través de la instalación de una metodología que integra a la planificación, la ejecución y la evaluación como partes de un mismo proceso.

### **4.3. Puntos de partida: visión y misión.**

En un primer momento debe generarse un espacio de diálogo entre el Tribunal y las OSC, considerando como misión el establecimiento de mecanismos e instancias de articulación y cooperación.

---

[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion\\_p\\_resultados\\_y\\_presupuesto\\_mmakon.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_p_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf) (accedido el 21/02/2019).

<sup>115</sup> Gestión Integral de Programas Sociales Orientadas a Resultados (1999). Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO, Banco Mundial. Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO. Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura. Recuperado página web: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf> (Accedido el 04/12/2018).

<sup>116</sup> Planificación Estratégica. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. INTOSAI (IDI). En web: [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_03\\_06\\_2014\\_Manual.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_03_06_2014_Manual.pdf) (Accedido 03/12/2018).

El objetivo general es conformar un espacio institucional conjunto que, a través del intercambio, instituya a la participación ciudadana como parte de la gestión institucional, a partir de ejercicios conjuntos sobre los diferentes momentos metodológicos.

Se tendrá como visión integrar a la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas del Tribunal a través de las OSC.

La perspectiva de planificación estratégica a través de la gestión por resultados nos facilitará la articulación de la visión y la misión que enunciamos. Esto contribuirá a que las partes involucradas instrumenten el Principio 6: Participación activa, de la Declaración de Asunción. Este principio está encaminado a promover estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, proyectando la implementación de marcos institucionales que permitan el mejor conocimiento público del sistema de rendición de cuentas para un adecuado ejercicio del control y la participación ciudadana.

Sin perder de vista la necesaria autonomía de los órganos y agentes de control, lo que estamos planteando es la necesaria rendición de cuentas que éstos le deben a la comunidad por las decisiones y sus resultados.

En este punto nos parece pertinente resignificar el concepto de control social entendido como “un amplio rango de acciones y mecanismos de control que simples ciudadanos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación independientes utilizan para exigir cuentas a quienes ejercen funciones públicas.”<sup>117</sup>

#### **4.4. Espacios para la incorporación de las OSC al proceso.**

Identificamos en el marco del Manual metodológico un camino para la incorporación de las OSC como actores que intervienen de manera directa - en tanto portadores de intereses corporativos capaces de resignificar la información producida- en

---

<sup>117</sup> Dassen, N.; Arias, J. y Feser, M. (2009) El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil. Poder Ciudadano. Recuperado de página web: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/10/6-construyendo-puentes-entre-organismos-de-control-y-sociedad-civil-poder-ciudadano.pdf> (Accedido el 13/12/2018).

las actividades a desplegar con el Tribunal al momento de evaluar las dimensiones de su rendición de cuentas (información, explicación, responsabilidad y sanción).<sup>118</sup>

*“Para que exista una efectiva rendición de cuentas, es necesaria la coexistencia de las dimensiones de información, explicación, responsabilidad y sanción, en un ámbito de apertura y participación, donde los agentes estatales y la ciudadanía encaminan sus acciones a clarificar y transparentar las decisiones que involucran la administración de recursos del erario, asumiendo los errores y aciertos en la gestión.”<sup>119</sup>*

Destacaremos algunas particularidades de los momentos metodológicos de intervención<sup>120</sup> del Tribunal y las OSC estableciendo una secuencia de trabajo basada en el Manual metodológico.

La planificación es un momento central, por cuanto la identificación de los problemas implica establecer un proceso participativo para los actores que definirán su ámbito de gobernabilidad, la prioridad para la política institucional y la matriz de incidencia, todo lo cual permitirá la selección y priorización de los problemas más relevantes a trabajar como línea de acción conjunta.

Por su lado, la planificación nos brindará un insumo relevante para el segundo momento, el de la ejecución, toda vez que permite la vinculación entre la descripción y explicación del problema, la construcción de una visión común para superarlo, la

---

<sup>118</sup> “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control institucional”. Comisión Técnica de prácticas de Buena Gobernanza (CTBG). Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Proyecto de colaboración GIZ-OLACEFS (2014). En web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf> (Accedido el 12/12/2018).

<sup>119</sup> Comisión Técnica de Práctica de Buena Gobernanza (2014). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Proyecto de cooperación GIZ. Fortalecimiento de la OLACEFS. Recuperado de página web: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf> (Accedido el 12/12/2018).

<sup>120</sup> Las etapas de un proceso de planificación tradicional implican un enfoque con divisiones cerradas. Una etapa se inicia, se desarrolla y se finaliza, sin poder volver atrás. Un momento metodológico en cambio, en un período de tiempo en el cual se enfatiza un aspecto específico de la gestión pero que no se agota o termina, sino que siempre se puede volver sobre él. El enfoque tradicional de la planificación, concibe el diseño de un diagnóstico, objetivos y acciones para alcanzarlos, concebido como una etapa previa a la ejecución y no como un proceso continuo, con capacidad de modificarse durante toda la vida del proceso puesto en marcha. Esa última característica es un potencial muy importante que nos permite pensar el “momento metodológico” con flexibilidad suficiente para adaptarse a los contextos y demanda de los actores que intervienen.

identificación y delimitación de las actividades a ejecutar y el diseño de indicadores de seguimiento para la evaluación de las metas planificadas.

Finalmente, la evaluación propone articular los momentos de planificación y ejecución con el fin de valorar la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados proyectados. En este momento propondremos la reflexión colectiva de los actores involucrados para identificar el nivel de cumplimiento de los resultados proyectados y los aprendizajes que permitan ser trasladados a un nuevo proceso de planificación, como un ejercicio sinérgico que evidencie los avances y promueva nuevos desafíos.

La estrategia de intervención está centrada en considerar a la planificación, la ejecución y evaluación como partes de un mismo momento metodológico. Para ello, debemos fijar algunas condiciones necesarias para su implementación.

Así, se requiere la conformación de equipos de trabajo integrados por personal del Tribunal y de las OSC que superen la concepción del actor individual y diferenciado que planifica, ejecuta y evalúa por separado, por una participativa que interviene –como equipo de trabajo- en los tres momentos metodológicos. Esta instancia comienza a poner en evidencia el compromiso en la búsqueda de objetivos comunes, articulando entre instituciones, lo que contribuye a instalar prácticas de mediación y coordinación.

La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno en un período de tiempo determinado.<sup>121</sup>

Hemos elegido este enfoque en el marco de la planificación estratégica, por considerar que esta metodología permitirá poner en juego los “Principios sobre rendición de Cuentas” proclamados por la XIX Asamblea General de la OLACEFS (2009). En este contexto, entendemos que una rendición de cuentas del Tribunal presentada de manera

---

<sup>121</sup> Makón, M (2000) “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional”, El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil Poder ciudadano (2009). Recuperado de página web: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/10/6-construyendo-puentes-entre-organismos-de-control-y-sociedad-civil-poder-ciudadano.pdf> (Accedido el 13/12/2018).

clara, accesible, confiable, completa, oportuna y útil facilitará una fluida interacción con los actores de las OSC.

Como contrapartida, las OSC que intervendrán –consejos y colegios profesionales, institutos de investigación y unidades académicas- serán aquellas que por sus competencias puedan contribuir a sumar valor público a la gestión del Tribunal, pudiendo evaluar su gestión, dando cuenta de las mejores prácticas y fortaleciendo el sistema de rendición de cuentas.

Existen dos planos en los que opera la metodología propuesta. Un primer nivel, directivo, donde se delimitan las líneas de acción a desarrollar. Este nivel responde a la pregunta qué queremos hacer en términos de objetivos (planificación). Un segundo nivel, operativo, que implica la forma en la que se desarrollarán las actividades para cumplir con las líneas de acción (ejecución), es decir, cómo lo vamos hacer y cómo vamos a conocer si alcanzamos nuestros objetivos (evaluación).

Nos detendremos en la primera, como una forma de ordenar los pasos consecutivos que implican la guía de acción que proponemos. La premisa fundamental, como ya se anticipara al inicio de este apartado, es pensar los actores que intervienen como parte de un mismo equipo que analizará sus capacidades e intereses institucionales y cómo éstos contribuirán a definir un diagnóstico y los objetivos propuestos (sumar valor público y dar visibilidad a la actividad de fiscalización) al tiempo de identificar, delimitar y priorizar cuáles son las principales dificultades que deben superar para hacer efectiva la interacción.

Nuestra guía propone la creación de un espacio que permita la identificación de las necesidades y problemas estratégicos para lograr un resultado efectivo en términos de transformar la situación inicial (diagnóstica).

Tomando como referencia las pautas para la etapa diagnóstica que ofrece el Manual metodológico, trazaremos la guía para la interacción.

#### **4. 5. Pasos para la interacción entre las EFS y las OSC.**

##### **Primero: Convocatoria.**

Es importante desarrollar una estrategia vinculada con los detalles logísticos. La invitación, con una breve explicación sobre la finalidad del encuentro, permitirá una primera percepción de los participantes sobre la propuesta. La claridad del mensaje y la vocación de establecer un vínculo perdurable revelan aspectos que facilitarán la consecución con éxito de este primer paso.

Por tratarse de una convocatoria abierta a diferentes perfiles de OSC que, por su competencia e incumbencia, hemos destacado a lo largo del Capítulo 3 (Colegios y Consejos Profesionales, Universidad Nacional de Jujuy e Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy), consideramos pertinente tomar primero contacto personal con el objeto de favorecer un diálogo inicial donde se expondrán la dinámica y expectativas relacionadas al espacio de encuentro. Luego se formalizará documentalmente la convocatoria.

En esta etapa se presentará el equipo institucional del Tribunal para establecer un canal de comunicación que permita ajustar los detalles que se estimen necesarios.

En el marco de la presentación ante las OSC, será importante contar con una Resolución por parte del Plenario del Tribunal donde se enfaticen el compromiso institucional y los espacios comprometidos para hacer efectivo el acercamiento con la ciudadanía, para capitalizar los saberes y experiencias como así también las demandas para la mejora de la gestión del control. Esto no solo demostrará la voluntad de disponer de los recursos necesarios sino también el compromiso de exponer sus resultados institucionales con miras a la mejora continua.

La convocatoria a cada reunión a integrantes e invitados en su caso deberá formalizarse por escrito y con una antelación suficiente que le permita asumir el compromiso de asistir.

## **Segundo: Reunión informativa.**

Teniendo en cuenta que las organizaciones están conformadas por personas con distintas trayectorias que integran una organización de la sociedad civil con objetivos comunes de transformación social, debemos establecer con claridad el espacio de interacción que proponemos.

La reunión informativa permitirá al Tribunal explicar su misión, su visión y por qué y para quiénes se trabaja y cómo se proyecta hacerlo (objetivos).

Cada organización tiene un conjunto de características, valores y creencias que la distinguen y diferencian. Por ello, será necesario extremar los recaudos para una buena gestión de la comunicación que contribuya a unificar significados y dar sentido y claridad a las tareas que se esperan de cada uno de los participantes.

En este espacio se pondrán en común también la misión y visión del proyecto.

Esta instancia de reunión permitirá una adecuada difusión del marco institucional, considerando la organización del Tribunal, los aspectos vinculados con el alcance del control y los recursos disponibles a tal efecto. Allí se expondrá cómo las sinergias favorecen la eficacia de las EFS, la ciudadanía y las OSC por igual, mejorando la prestación de los servicios. En tal sentido, podrá darse cuenta de:

Beneficios para el Tribunal de Cuentas:

- ✓ Contar con información de las OSC que permitan identificar nuevas áreas de auditoría expandiendo así su alcance.
- ✓ Aporte de información relevante por parte de las OSC al proceso de auditoría existente, por contar con conocimientos y experiencias específicos.
- ✓ Supervisión por parte de las OSC del seguimiento de los resultados.
- ✓ Como usuarios de la información producida, las OSC pueden evidenciar su utilidad contribuyendo a la generación de valor público.

✓ La publicación de los resultados de la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas reforzará los lazos con las OSC e incrementará la confianza entre los diferentes actores.

#### Beneficios para las OSC:

✓ Aquellas OSC que desarrollan sus competencias en temas específicos, pueden utilizar los informes producidos por el Tribunal para promover estrategias alineadas con sus propias agendas.

✓ Tomar lectura del desarrollo profesional de sus matriculados (en caso de Consejos y Colegios Profesionales) e implementar capacitaciones para la mejora continua del actuar e interpretación de las normas profesionales.

✓ Desarrollar sus propias investigaciones e informes para el fortalecimiento de sus fines corporativos.

Asimismo, la reunión informativa permitirá instalar la necesidad de fortalecer al Tribunal, poniendo en evidencia el nuevo paradigma: ISSAI 12 “Valor y beneficio de las EFS marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”. El hecho de actuar en interés del público otorga a las EFS una mayor responsabilidad para demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, órganos legislativos y otros actores interesados, manteniendo un diálogo efectivo que permita evidenciar cómo su trabajo contribuye a la mejora del sector público.

#### **Tercero: Información disponible y rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de Jujuy.**

El acceso a la información es una condición necesaria para el desarrollo del proceso participativo, en particular a partir de la disponibilidad de las nuevas tecnologías de información y comunicación que facilitan una difusión masiva a todas las partes interesadas.

En este punto pondremos el acento en dos tipos de información que deberán estar disponibles. Por un lado la que corresponde a los informes de auditoría, que dan cuenta del

grado de cumplimiento de las agencias estatales respecto a la legalidad del gasto, su eficiencia, eficacia y transparencia como una forma de construir confianza y ganar legitimidad en el actuar del Tribunal.

En segundo lugar, la información relativa a la rendición de cuentas del propio Tribunal, con amplia disposición respecto de aquellos informes de gestión, memorias y evaluación institucional que elabora para la Comisión de Finanzas de la Legislatura de Jujuy<sup>122</sup> explicando los principales resultados y cómo impactan en la vida cotidiana de las personas, cuantificando y difundiendo el beneficio económico y social que genera la labor de fiscalización.

Las EFS refuerzan la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad fiscalizando, de manera independiente, las operaciones del sector público e informando sus resultados, al tiempo de exponer su propia rendición de cuentas frente a las OSC.

Uno de los componentes que permiten demostrar a las EFS su relevancia continua para los actores interesados es comunicar sus resultados de manera eficaz. Las EFS demuestran su importancia continua respondiendo de manera acertada a los retos de los ciudadanos, a las expectativas de los actores interesados y a los riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que se lleva a cabo la auditoría. Además, para servir como una voz creíble de un cambio beneficioso, es importante que las EFS sean totalmente concientes de los acontecimientos que suceden en toda la amplitud del sector público y que lleven a cabo un diálogo significativo con las partes interesadas sobre cómo su trabajo puede facilitar la mejora en el sector público.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Artículo 61 del Reglamento de la Legislatura de Jujuy. Comisión de Finanzas de la Legislatura de Jujuy. Corresponde a la Comisión de Finanzas dictaminar en todo asunto relativo a... “inc. g) Control externo del Tribunal de Cuentas de la Provincia y de las cuentas de inversión que anualmente debe remitir el Poder Ejecutivo, así como en las cuestiones que se refieran al arreglo del pago de la deuda interna y externa, o de los créditos o recursos generales de la Provincia. Recuperado de página web:

[http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/reglamento\\_de\\_la\\_legislatura\\_2016.pdf](http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/reglamento_de_la_legislatura_2016.pdf) (Accedido el 13/12/2018).

<sup>123</sup> Declaración de Beijing. Congress Secretariat, XXI INCOSAI (2013). Anexo II. ISSAI 12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos En web: [https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai\\_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html](https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html) (accedido 19/12/2018).

Para el adecuado cumplimiento de este paso será necesario tener presentes las condiciones fijadas por la ISSAI 12 “Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz” (Principio 6), para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas. Esas directrices establecen que:

*“1. Las EFS deben informar de tal manera que incrementen el conocimiento y comprensión de los actores interesados acerca del papel y de las responsabilidades de las EFS como entidades fiscalizadoras independientes del sector público.*

*2. La comunicación de las EFS debe contribuir a que los actores interesados sean conscientes de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en el sector público.*

*3. Las EFS deben comunicarse con los actores interesados para garantizar la comprensión del trabajo y los resultados de fiscalización de las EFS.*

*4. Las EFS deben relacionarse de manera adecuada con los medios de comunicación, a fin de facilitar la comunicación con los ciudadanos.*

*5. Las EFS deben interactuar con los actores interesados, reconociendo sus diferentes funciones y teniendo en cuenta sus opiniones, sin comprometer la independencia de las EFS.*

*6. Las EFS deben evaluar, de manera periódica, si los actores interesados creen que las EFS se comunican de manera eficaz.”<sup>124</sup>*

Teniendo en cuenta los aspectos relativos a la información, como el resultado de la aplicación combinada de recursos relacionados con las nuevas tecnologías de información de los cuales derivan los principios de “efectividad, confiabilidad, confidencialidad, eficiencia, cumplimiento, integridad y disponibilidad”<sup>125</sup>, consideramos oportuno

---

<sup>124</sup> Declaración de Beijing. Congress Secretariat, XXI INCOSAI (2013). Anexo II. ISSAI 12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos En web: [https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai\\_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html](https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html) (accedido el 19/12/2018).

<sup>125</sup> Para ampliar información relativa a los principios de auditoría de control y gestión de sistemas de información y tecnologías orientados a todos los sectores de la organización, ver COBIT: Modelos para auditoría y control de sistemas de información. Disponible en página web:

incorporar a distintos sistemas gubernamentales que pueden contribuir a la generación de confianza y transparencia de la información disponible por parte del Tribunal aportando valor agregado y calidad a través de los intercambios de información que permitan la depuración de las bases de datos<sup>126</sup>, así como el tratamiento de la información conforme a los estándares establecidos por la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales. En tal sentido, proponemos la incorporación –en esta etapa del proceso- del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, en adelante SINTyS<sup>127</sup>.

El SINTyS es un programa gubernamental creado para brindar transparencia a la asignación de beneficios sociales y aumentar la efectividad de las políticas fiscales en Argentina. Su misión es lograr la identificación unívoca de las personas a través de la coordinación del intercambio de las numerosas bases de datos que existen en los organismos nacionales, provinciales y municipales del país para que la información social y fiscal de la población no resulte fragmentada, desarticulada e inconsistente. Su misión es mejorar la eficiencia, efectividad e impacto de los servicios sociales y los programas tributarios a través del intercambio de información institucionalizado.

El SINTyS utiliza la información contenida en bases de datos compartidas por cada uno de los organismos nacionales, las provincias y los municipios para, a través de procesos de homologación y metodologías específicas para el intercambio, brindar servicios a los organismos públicos que los soliciten. Algunos de los servicios son:<sup>128</sup>

✓ *Depurar y actualizar bases de datos identificando inconsistencias y errores de carga.*

---

<http://cobit/modeloparaauditoriaaycontroldesistemasdeinformacion.pdf>

<sup>126</sup> La Ley N° 25.326, de protección de Datos personales nos ofrece una serie de definiciones como por ejemplo, en su artículo 2º: “Archivo, registro, base o banco de datos: Indistintamente, designan al conjunto organizado de datos personales que sean objeto de tratamiento o procesamiento, electrónico o no, cualquiera que fuere la modalidad de su formación, almacenamiento, organización o acceso.” En pçag. web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm> (Accedido el 19/12/2018).

<sup>127</sup> Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social. (SINTyS). Dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado de página web: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys> (Accedido el 10/12/2018).

<sup>128</sup> Recuperado de página web: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys/servicios/intercambio> (Accedido el 14/12/2018).

- ✓ *Detectar fallecidos y actualizarlos en la base.*
- ✓ *Verificar, antes de otorgar un plan social o de asistencia, las condiciones de cumplimiento del mismo e incompatibilidades con otros programas sociales.*
- ✓ *Corroborar periódicamente que se cumplan los requisitos de permanencia de determinado plan social.*
- ✓ *Planificar y gestionar Políticas Sociales y Fiscales que beneficien a los ciudadanos apoyándose en información clave para las mismas.*
- ✓ *Hacer uso de los datos obtenidos para mejorar la distribución de los recursos públicos.*

El SINTyS concentra varios aspectos que hemos desarrollado como componentes de esta propuesta: la modernización de los procesos que se ejecutan a través de los organismos del Estado; el reconocimiento de cambios contextuales que obligan a las organizaciones estatales a incorporar el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación y la posibilidad de calcular “el costo de la no calidad” en términos cuantitativos, lo que implica poder estimar el impacto económico de la fiscalización de los recursos públicos y cómo los resultados de una rendición de cuentas pueden evidenciar el manejo –ajustado o no- a las necesidades para las que habrían sido destinados. Por ejemplo, la identificación de personas que por el intercambio de información –según sus atributos fiscales y sociales- no reúnen las condiciones para acceder a un beneficio otorgado, puede ser un indicador cuantitativo del costo de la no calidad, al estimar la cantidad de recursos que se dispusieron a favor de dichas personas.

Hacia el 2016, el SINTyS contaba con 42.8 millones de personas unívocamente identificadas; 8.7 millones de fallecidos y 1,43 millones de personas jurídicas con la nominatividad de sus acciones. Estas personas son relacionadas con todos sus atributos sociales y fiscales provenientes de las diferentes bases integradas. Hay 1800 bases integradas virtualmente, con 393 organismos adheridos. Se hacen cerca de 3.000

intercambios masivos de datos, 11.000 oficios judiciales digitales y 2.8 millones de consultas puntuales por año a través del Web Service.<sup>129</sup>

El intercambio de información disponible permitirá ajustar la calidad del dato disponible, interoperativizarlo y promover resultados confiables para la medición del impacto que pueda generarse a través de la rendición de cuentas del Tribunal integrando así sus procesos de auditoría a los organismos estatales.

**Cuarto: Desarrollo de mecanismos de gestión integral orientada a resultados en sus diferentes momentos.**

Tomando como referencia las pautas para la etapa diagnóstica que ofrece el Manual metodológico el proceso continúa con los siguientes pasos:

1. Planificación: es la parte del proceso que identifica y delimita el/los problemas que dan origen al proceso de vinculación puesto en marcha.

2. Ejecución: centrada en el hacer, a partir del cual se cumple con los compromisos asumidos en la instancia de planificación y se implementan las actividades pertinentes para lograr los resultados esperados.

3. Evaluación como parte de la valoración continua del proceso y sus resultados, pudiendo, en función de los aprendizajes, generar los cambios en la planificación y ejecución de nuevas acciones superadoras para el logro de resultados efectivos.

Reiteramos aquí que los tres pasos se desarrollan simultáneamente, para permitir una eficaz adecuación a los objetivos propuestos.

---

<sup>129</sup> El BID destacó al SINTyS como herramienta de inteligencia fiscal y social imprescindible para los gobiernos de América Latina y el Caribe. Recuperado de página web: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-bid-destaco-sintys-como-una-herramienta-de-inteligencia-fiscal-y-social-imprescindible> (Accedido el 10/12/2018).

#### **4.6. Momentos metodológicos para la interacción entre el Tribunal y las OSC.**

##### **Momento metodológico 1: Identificación y delimitación de problemas.**

✓ 1.- Identificar quiénes participarán del proceso: personal del Tribunal y de las OSC convocadas que hayan decidido incorporarse institucionalmente al proyecto.

Ejemplo: Personal del área de Recursos Humanos del Tribunal de Cuentas de Jujuy; profesionales del Consejo de Ciencias Económicas y de los Colegios de Ingenieros, Arquitectos y Abogados; Universidad Nacional de Jujuy y del Instituto de Investigación para el desarrollo Social de la Provincia de Jujuy (IIDeSJU) que hayan sido designadas espacialmente para ello.

✓ 2.- Identificar las posibles dificultades, limitaciones o problemas para la interacción entre el Tribunal y las OSC. Para ello, el equipo de trabajo convocado realizará un listado delimitando aspectos o factores que estimen como condiciones que obstaculizan la interacción o diálogo entre el Tribunal y la ciudadanía. Este listado es solo enunciativo, no taxativo. Es una aproximación del equipo a los principales problemas que perciben para luego desarrollar sobre ellos aspectos metodológicos que permitirán establecer un orden de mérito para su abordaje. Debe aclararse que los principales problemas son, a su vez y por su interacción, factores críticos.

Ejemplo: a) ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía (Factor 1); b) escasa visibilidad de resultados del trabajo del Tribunal (Factor 2); c) carencia de conocimientos específicos por parte de la ciudadanía para interpretar los resultados de la rendición de cuentas (Factor 3); d) falta de disponibilidad de información relativa a la rendición de cuentas del Tribunal (Factor 4).

✓ 3.- Analizar el ámbito de gobernabilidad de los actores involucrados en el Punto 1. Esto implica que el equipo de trabajo realizará un análisis de las capacidades y fortalezas del equipo de trabajo para resolver o al menos transformar los problemas y dificultades identificadas en el Punto 2. Aquí es preciso indagar con qué recursos técnicos, económicos, etc., cuenta el equipo y cuáles son sus competencias y atribuciones legales para intervenir sobre las dificultades.

✓ 4.- Análisis de la prioridad para la política institucional. Aquí se invierte la mirada. Así como el ámbito de gobernabilidad es la mirada hacia el interior del equipo de trabajo, la prioridad para la política es la percepción que el equipo tiene respecto del grado de atención o visibilidad que tienen las dificultades, limitaciones o problemas detectados. Por ejemplo, si están identificadas en la agenda institucional, si aparecen enunciadas por los directivos o cuadros jerárquicos. En síntesis, qué relevancia le dan las máximas autoridades a las dificultades detectadas.

✓ 5.- Incidencia. Como es fácil advertir, no todas las dificultades tienen el mismo peso específico. Es probable que si abordamos alguna que tenga mayor peso sobre otras su resolución pueda, al menos, transformar a las demás. Para ello proponemos el desarrollo de la matriz de factores críticos que permitirá que el equipo pondere en qué medida influye un problema respecto de los demás.

✓ 6.- Ponderación. Cada uno de los pasos descritos será susceptible de una ponderación por parte del equipo, en función de la información disponible y de los análisis que en cada caso se produzcan. Se establecen los valores de ponderación en forma consensuada con todo el equipo de trabajo. Los valores de incidencia serán: alto=3; medio=2; bajo=1 y nulo=0.

Matriz de identificación de factores críticos.

Factor explicativo del problema.	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
Factor 1				
Factor 2				
Factor 3				
Factor 4				

La matriz de factores críticos permitirá, a partir del análisis que realice el equipo de trabajo, ponderar la incidencia de un factor explicativo del problema sobre otro, pudiendo identificar en la sumatoria final, qué problema es el de mayor incidencia. Para ello se seguirá la siguiente traza:

- ✓ Listar los factores explicativos de los problemas.
- ✓ Analizar el nivel de incidencia que cada factor tiene sobre los otros. La pregunta clave es: si se modifica el factor 1, en qué medida se modifica el factor 2, el factor 3, el factor n?
- ✓ Establecer, por consenso los valores de incidencia según la ponderación: alto=3; medio=2; bajo=1; nulo=0.
- ✓ Finalmente, en la sumatoria, identificar el factor explicativo del problema con mayor incidencia.

Siguiendo con el ejemplo cruzaremos los factores críticos para ponderar la incidencia que tiene cada uno respecto de los demás. La matriz determina en qué medida si transformo o resuelvo el problema identificado en la columna, habré transformado o resuelto el problema identificado en la fila.

Factor explicativo del problema.	Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía.	Escasa visibilidad de resultados del trabajo del Tribunal.	Carencia de conocimientos específicos por parte de la ciudadanía para interpretar los resultados de la rendición de cuentas.	Falta de disponibilidad de información relativa a la rendición de cuentas del Tribunal.	Sumatoria
Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía.		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
Escasa visibilidad de resultados del trabajo del Tribunal.	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Carencia de conocimientos específicos por parte de la ciudadanía para interpretar los resultados de la rendición de cuentas.	<b>0</b>	<b>1</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
Falta de disponibilidad de información relativa a la rendición de cuentas del Tribunal.	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>		<b>3</b>

Según la ponderación asignada a cada factor, la sumatoria indica que el factor 1: “Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía” es el de mayor nivel de incidencia.

Siguiendo las pautas que nos ofrece el Manual metodológico ordenaremos los factores de acuerdo con el nivel de incidencia que tiene cada uno de ellos sobre los otros. Luego, la sumatoria se traducirá en la ponderación que utilizamos para unificar el lenguaje de los resultados.

En consecuencia el resultado quedará ordenado de la siguiente manera:

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Sumatoria	Ponderación
Factor 1		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
Factor 2	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Factor 3	<b>0</b>	<b>1</b>		<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Factor 4	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>		<b>3</b>	<b>2</b>

Según la matriz de priorización, el nivel de incidencia que tiene cada factor respecto de los demás ordena el siguiente resultado: el Factor 1 es el de mayor incidencia, seguido del Factor 4; en tercer lugar el Factor 3 y el que menos incide respecto de los demás es el Factor 2. Estos resultados se transportarán en el siguiente cuadro.

El equipo deberá realizar las ponderaciones pertinentes en cada uno de los componentes de la matriz a partir de las cuales se arribará por consenso al resultado final de esa ponderación. Luego incorporará en la matriz los análisis relativos al ámbito de gobernabilidad y prioridad para la política institucional, resultantes también de las respectivas ponderaciones.

El siguiente cuadro contiene todos los componentes para la ponderación, identificación y priorización de los problemas emergentes del vínculo del Tribunal y las OSC:

Enunciado del problema	Ámbito de gobernabilidad	Prioridad para la política	Incidencia entre los problemas	Sumatoria	Prioridad
Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía.	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
Falta de disponibilidad de información relativa a la rendición de cuentas del Tribunal.	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Escasa visibilidad de resultados del trabajo del Tribunal.	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Carencia de conocimientos específicos por parte de la ciudadanía para interpretar los resultados de la rendición de cuentas.	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

El resultado de este proceso culmina con un listado de factores críticos, desde la perspectiva del análisis integral de cada uno de ellos, que orientan la tarea sobre aquellos que, de común acuerdo, se consideren prioritarios en función de su ámbito de gobernabilidad, la política institucional y la matriz de incidencia. Así, se ordenarán según el resultado obtenido en la sumatoria de todas las ponderaciones.

Siguiendo el ejemplo, ordenaremos los problemas según el resultado que define la prioridad para su abordaje. En consecuencia, el equipo de trabajo seguirá desarrollando sus actividades según el siguiente orden de prelación:

1.- Factor 1: “Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía.”

2.- Factor 4: “Carencia de conocimientos específicos por parte de la ciudadanía para interpretar los resultados de la rendición de cuentas.”

3.- Factor 3: “Escasa visibilidad de resultados del trabajo del Tribunal.”

4.- Factor 2: “Falta de disponibilidad de información relativa a la rendición de cuentas del Tribunal.”

Atendiendo a que el objetivo es someter la rendición de cuentas del Tribunal a la participación ciudadana a través de las OSC, destacamos que esta matriz reviste carácter ejemplificativo puesto que en un plan de trabajo específico se tendrá un desarrollo mayor para abarcar:

- ✓ Los aspectos propios de la vinculación interinstitucional propuesta.
- ✓ La optimización de los procesos de control que el Tribunal desarrolla sobre los organismos estatales.
- ✓ Finalmente y con una importancia preponderante pero que supone el desarrollo de los dos objetivos anteriores, el abordaje de la propia rendición de cuentas del Tribunal.

### **Momento metodológico 2: Línea de base. Indicadores del problema.**

El primer momento nos permitió la definición y delimitación de los problemas identificados como factores críticos.

En esta etapa corresponde al equipo recolectar información necesaria para conocer las variables y las características de los problemas y elaborar indicadores que permitan

verificar, a través de sus cambios, los resultados o impactos alcanzados con las acciones que el equipo proponga. “Los indicadores revelan cómo se comporta una variable en la realidad.”<sup>130</sup>

Es importante que el equipo de trabajo logre construir la mayor cantidad de indicadores posible que permitan explicar el o los problemas sobre los que se desarrollará la estrategia de abordaje, teniendo en cuenta –entre otros aspectos- el fácil acceso a la información.

La línea de base o punto de partida de la situación a transformar surge a partir de la información referida a los valores iniciales sobre los que se construyen los indicadores. Este punto resulta relevante toda vez que permitirá conocer la situación inicial que da origen a la intervención, pudiendo constatar si, a partir de ella, se modifican positivamente los indicadores y, en consecuencia, se han generado los impactos previstos.

La información sobre la que se construyen los indicadores pueden provenir tanto de fuentes primarias (destinatarios del control), como secundarias (investigaciones sobre el Tribunal desarrolladas por organismos especializados).

Es importante que la información sea recogida y sistematizada antes de comenzar a ejecutar las acciones que se formularán para trabajar en los problemas identificados y priorizados, incluyendo la definición cuantitativa del indicador. De esta manera se podrá evidenciar la diferencia y evolución desde ese momento inicial y la identificación del impacto una vez producidas las actividades previstas para superarlos, pudiendo contrastar el antes y el después.

Siguiendo con el ejemplo, y teniendo en cuenta el problema seleccionado como prioritario: “Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía”, enunciaremos algunos indicadores posibles:

---

<sup>130</sup> Gestión Integral de Programas Sociales Orientadas a Resultados (1999). Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Banco Mundial. Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO.

- ✓ Número de rendiciones de cuentas del Tribunal que se informan a la ciudadanía.
- ✓ Número de OSC que se involucran en la rendición de cuentas del Tribunal.
- ✓ Número de sugerencias por las OSC con capacidad de interactuar con el Tribunal.
- ✓ Número de agentes del Tribunal involucrados en establecer el vínculo con las OSC.

Los indicadores construidos deben responder a las siguientes características:

- ✓ Pertinencia: corresponden al problema seleccionado en el contexto en el que se desarrollan.
- ✓ Sensibilidad: reflejan un posible cambio de la variable en el tiempo.
- ✓ Relevancia: sirven al organismo ejecutor (el Tribunal) para la toma de decisiones.

### **Momento metodológico 3. Explicación del problema.**

En este momento metodológico, el equipo de trabajo identifica los factores o causas que generan la situación a resolver. Se sugiere ordenar estos factores en diferentes planos de explicación:

- ✓ Factores directos: son los que se producen en forma inmediata sin necesidad de mediación de otros indicadores y provienen, por lo general, del flujo de los acontecimientos.
- ✓ Factores indirectos: inciden a través de los directos. Incluyen a los actores sociales y los recursos con los que se cuenta o no en la producción del problema.

✓ Factores estructurales: son las características del modelo o sistema económico, social, político o cultural en el cual se desarrolla la interacción entre el Tribunal y las OSC.

Teniendo en cuenta la explicación de los factores se debe establecer el ámbito de acción sobre el cual desarrollará su tarea el equipo de trabajo, considerando las personas intervinientes, recursos económicos disponibles y la voluntad política de generar acuerdos para la interacción. Así avanzamos al próximo momento.

#### **Momento metodológico 4. Construcción de la visión para la definición de las acciones.**

La visión está orientada a reflexionar y fijar, desde el espacio de interacción generado, la imagen del escenario futuro que el equipo quiere construir a partir de las acciones que buscan transformar los problemas enunciados y priorizados.

Se destaca la importancia de considerar las prioridades y necesidades emergentes del momento de la planificación como guía para definir las acciones y organizar las tareas.

Recordemos que allí se ponderó la capacidad del equipo de trabajo para resolver o al menos transformar los problemas (ámbito de gobernabilidad), se estimó la prioridad para la política institucional considerando la intencionalidad que tienen las autoridades del Tribunal de cambiar el problema enunciado y se sopesó también la capacidad del equipo de transformar los factores críticos.

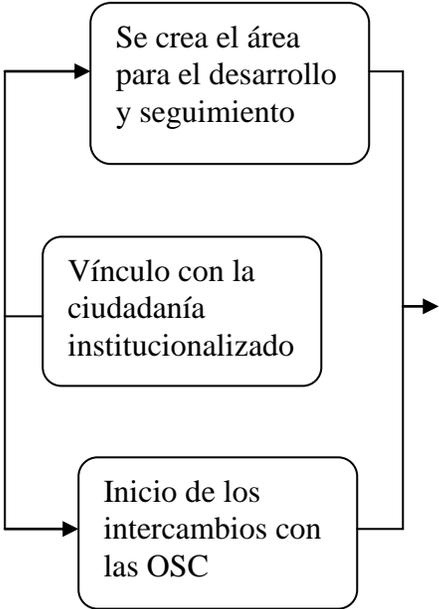
Siguiendo las pautas del Manual metodológico la pregunta clave es “¿cómo y en qué medida cambiarán los indicadores y factores explicativos del problema, una vez que se hayan ejecutado las acciones orientadas a transformar el/los problemas priorizados?”. En este momento se expresarán en positivo los factores explicativos.

Continuando con el ejemplo que venimos desarrollando, expondremos la construcción metodológica de la visión, expresando en positivo el factor explicativo al que añadiremos el tiempo y los recursos que permitan su posterior verificación.

Para graficarlo, representaremos la visión sobre la que trabajará el equipo en función del resultado de la matriz para la identificación y delimitación de los principales problemas que hemos desarrollado, tomando para el ejemplo solo aquel que resultó con la mayor ponderación y priorizando, en consecuencia, las actividades sobre el mismo:

✓ “Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía” pasará a formularse como: “Instrumentación de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía”, en el transcurso de un año, creando un área en el Tribunal específica para el desarrollo y seguimiento de las acciones.

Con los elementos que surgen a partir del desarrollo metodológico, estamos en condiciones de establecer los cambios que se proponen con las acciones a ejecutar, definiendo su magnitud a través del impacto estimado, pudiendo graficarse la visión que el equipo tiene respecto del problema seleccionado.

Cambios de los factores críticos	Indicadores	Impacto estimado
 <p>The diagram consists of three rounded rectangular boxes arranged vertically. The top box contains the text 'Se crea el área para el desarrollo y seguimiento'. The middle box contains 'Vínculo con la ciudadanía institucionalizado'. The bottom box contains 'Inicio de los intercambios con las OSC'. Arrows point from the middle box to the top box, from the middle box to the bottom box, and from the bottom box to the top box. A single arrow points from the right side of the middle box towards the 'Indicadores' column of the table.</p>	<p>Número de rendiciones de cuentas del Tribunal que se informan a la ciudadanía.</p> <p>Número de OSC que se involucran en la rendición de cuentas del Tribunal.</p> <p>Número de sugerencias por las OSC con capacidad de interactuar con el Tribunal.</p> <p>Número de agentes del Tribunal involucrados en establecer el vínculo con las OSC.</p>	<p>Anualmente se presentan las rendiciones de cuentas del Tribunal.</p> <p>Entre 3 a 5 OSC involucradas.</p> <p>25% de las sugerencias adoptadas.</p> <p>3 a 5 Agentes destacados al desarrollo, ejecución y seguimiento de las acciones con las OSC.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Momento metodológico 5: Identificación de los componentes para la acción y diseño de actividades.

Para que la visión pueda desarrollarse es necesario que el equipo establezca un conjunto de actividades que se proyecten sobre el factor crítico identificado como origen del problema. Para ello debe responderse a la pregunta clave:

“¿Dónde hay que actuar, específicamente, para alcanzar la visión construida?”<sup>131</sup>

Es necesario en este punto que el equipo diseñe los componentes a partir de los factores críticos. Los componentes son enunciados que expresan cómo se transforman los factores críticos. De estos componentes derivan las actividades que contribuirán a alcanzar la visión a través las acciones pertinentes.

Factores o causas críticas del problema	Enunciado de los componentes
Ausencia de procedimientos para la institucionalización de vínculos entre el Tribunal y la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Institucionalización del vínculo con la ciudadanía.</li><li>✓ Desarrollo de procedimientos de rendición de cuentas del Tribunal a la ciudadanía.</li><li>✓ Recursos necesarios para el intercambio entre el Tribunal y las OSC.</li></ul>

Fuente: elaboración propia.

Siempre siguiendo el Manual metodológico, definimos las actividades como los medios que se dirigen a modificar el factor crítico seleccionado que da origen al problema. El equipo de trabajo deberá diseñar las actividades necesarias para completar cada componente identificado en el momento anterior, considerando las acciones, los recursos necesarios y los responsables en cada caso. También es necesario definir el tiempo previsto para la ejecución de cada actividad. “Metodológicamente, una actividad es un conjunto de

---

<sup>131</sup> Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de las naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de página web: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf> (Accedido el 31/12/2018).

tareas que se deben realizar con cada componente del programa en un período especificado en base a recursos previamente determinados.”<sup>132</sup>

Las preguntas clave son: “¿Qué actividades deben ejecutarse para cada componente enunciado? y ¿quiénes son los actores responsables de su ejecución?”<sup>133</sup> En este momento, se desagregan las actividades en tareas, que no son otra cosa que las acciones específicas que se deben realizar para ejecutar cada actividad.

Ejemplo.

Para el componente: Institucionalización del vínculo con la ciudadanía.

Actividad 1:

Actividad 2:

Actividad 3:

Para el componente: Desarrollo de procedimientos de rendición de cuentas del Tribunal a la ciudadanía.

Actividad 1:

Actividad 2:

Actividad 3:

Para el componente: Recursos necesarios para el intercambio entre el Tribunal y las OSC.

Actividad 1:

---

<sup>132</sup> Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de página web: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf> (Accedido el 31/12/2018).

<sup>133</sup> Idem anterior.

Actividad 2:

Actividad 3.

Es necesario identificar los recursos necesarios para la realización de las acciones, calculando su costo en términos de recursos materiales y humanos. Para ello seguiremos la matriz para la formulación del presupuesto que nos propone el Manual metodológico.

Componente: Institucionalización del vínculo con la ciudadanía

Actividad 1	Tiempo	Prestaciones/ Productos	Recursos humanos	Recursos Materiales	Costo recursos	Costo de prestaciones/producto	Costo actividad

Actividad 2	Tiempo	Prestaciones/ Productos	Recursos humanos	Recursos Materiales	Costo recursos	Costo de prestaciones/producto	Costo actividad

Actividad 2	Tiempo	Prestaciones/ Productos	Recursos humanos	Recursos Materiales	Costo recursos	Costo de prestaciones/producto	Costo actividad

Costo del componente \_\_\_\_\_ \$

Este instrumento permite ordenar y presentar la información básica relacionada con las actividades mientras se delimitan las responsabilidades al tiempo de la ejecución.

### **Momento metodológico 6: Formulación del objetivo general.**

Este es un momento fundamental en el que se sintetiza el trabajo, considerando los componentes y las actividades.

El objetivo es un enunciado que orienta de manera global la voluntad del Tribunal y de las OSC, expresando el cambio esperado. Para ello se requiere:

- ✓ Identificar objetivos, metas y fuentes de financiamiento.
- ✓ Formalizar los diferentes momentos metodológicos en un documento.

Para ello se promueve:

- ✓ Identificar y delimitar el problema.
- ✓ Enunciar la intención de transformarlo.
- ✓ Diseñar los objetivos específicos, que determinan la finalidad de los componentes que se implementarán, de acuerdo con las siguientes orientaciones:
- ✓ Identificar todos los componentes explicitados por el equipo.
- ✓ Enunciar la consecuencia esperada en términos de metas de resultado, físicas y de cobertura.
- ✓ Delimitación del tiempo estimado.
- ✓ Calcular el tiempo, el presupuesto y el o los responsables de la ejecución.

Diseñados el objetivo general y los objetivos específicos y definidas las metas (de resultado, de cobertura y físicas), nos aproximamos a la etapa final de la propuesta.

### **Momento metodológico 7: Ejecución.**

En esta etapa esencial, se ejecutarán las actividades en los tiempos propuestos llevando al terreno de la práctica la planificación para la participación propuesta.

Por la modalidad de permanente monitoreo, tanto las actividades de planificación como las de evaluación que desarrollaremos a continuación, atraviesan la ejecución, permitiendo los ajustes que resulten necesarios al detectar desvíos.

Este momento depende esencialmente de las definiciones que surjan del momento metodológico de la planificación.

### **Momento metodológico 8: Evaluación.**

Aclarando que por razones expositivas se indica como un momento posterior al de la ejecución, pero se produce en forma concomitante con aquella, consideramos pertinente dejar sentado que: la evaluación es la indagación y valoración continua de la planificación y la ejecución de las actividades. Aquí es donde se visualiza con mayor claridad que la

gestión integral orientada a resultados es parte de un proceso permanente y sistémico que contiene los tres momentos metodológicos. La evaluación en la planificación sirve para corregir la planificación y formulación de los objetivos que se llevarán adelante, permitiendo identificar si las actividades son posibles, respondiendo a las preguntas relacionadas con la coherencia interna y viabilidad para ejecutar las actividades y generar los resultados esperados.

“La evaluación ex-ante es la herramienta privilegiada para la evaluación de la planificación.”<sup>134</sup> La evaluación en la ejecución es la indagación y valoración de cómo será ejecutado el programa en los diferentes momentos metodológicos desarrollados: componentes, actividades, resultados esperados, recursos.

Según lo prescribe el Manual metodológico, la evaluación se desarrolla en cinco momentos metodológicos, a saber: 1.- el diseño de la evaluación; 2.- relevamiento de la información; 3.- ordenamiento y procesamiento de la información; 4.- análisis e interpretación de la información y 5.- valoración y toma de decisiones. Estos momentos se sintetizan según el siguiente cuadro.

Momentos metodológicos	Propósitos
1.- Diseño de la evaluación.	Definir los objetivos de la evaluación, construir indicadores, identificar fuentes y periodicidad de recolección. Es decir, diseñar un plan de sistematización y análisis de información.
2.- Relevamiento de información.	Recolectar los datos de las fuentes de información por medio de los instrumentos y métodos previamente seleccionados.
3.- Ordenamiento y procesamiento de información,	Organizar y sistematizar todos los datos recolectados.
4.- Análisis e interpretación de la información.	Describir, relacionar, explicar, comparar los distintos datos recolectados y organizados.
5.- Valoración y toma de decisiones.	Elaborar juicios valorativos para retroalimentar las disposiciones adoptadas.

Fuente: Manual metodológico del SIEMPRO.

<sup>134</sup> Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de las naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de página web: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf> (Accedido 31/12/2018).

Finalmente, la evaluación de impacto permite identificar los cambios generados a través de las acciones ejecutadas para cada componente. Esta información es útil como insumo para la toma de decisiones.

El trayecto recorrido en este Capítulo fijó las directrices y momentos metodológicos que hemos adaptado desde la planificación estratégica para la promoción del vínculo entre el Tribunal de Cuentas de Jujuy y las OSC a través de una guía de participación ciudadana.

Transitando los diferentes momentos metodológicos propuestos hemos encauzado una alternativa para la interrelación entre el Tribunal y las OSC.

El objetivo fue suministrar una herramienta que posibilite la generación de valor público a través de acciones concretas fortaleciendo la rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy.

## CONCLUSIONES.

1. Una mirada retrospectiva de la democracia y sus sentidos nos lleva a su expresión más contemporánea, la democracia representativa, y el análisis acerca de en qué manera ésta se vincula con la consolidación de las instituciones públicas.

2. La democracia se consolida y fortalece con un adecuado sistema de control que garantice la transparencia y las responsabilidades en el uso de los caudales públicos, espacio en el que las Entidades de Fiscalización Superior ejercen su misión por excelencia.

3. Las EFS no operan en el vacío, sino que forman parte de un contexto dinámico y complejo, que requiere una adaptación que contribuya a la mejora continua de su servicio.

4. En ese concepto adquiere relevancia la accountability societal, que se produce a través de un conjunto de iniciativas civiles que complementan el funcionamiento y desempeño del Tribunal, generando un círculo virtuoso en el mejoramiento de la calidad institucional.

5. Se advierte una evolución del concepto de participación ciudadana en las EFS a partir de los pronunciamientos de organismos internacionales como la OLACEFS, que vienen receptando la creación de comisiones específicas destinadas al tratamiento de la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las EFS y formulando avances y recomendaciones en el punto.

6. Existe de un déficit en el diseño institucional del Tribunal de Cuentas de Jujuy en lo que hace al funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas de su propio actuar frente a la ciudadanía, por lo que proponemos formas alternativas de participación ciudadana que sumen valor público.

7. Los dos grandes ejes sobre los que se asienta el presente trabajo son la participación ciudadana y la rendición de cuentas del propio Tribunal. La participación ciudadana fortalece el control institucional y mejora la imagen de las EFS. La rendición de cuentas debe ser un principio rector de la gestión del Tribunal, a partir del cual se solidifica la democracia fortaleciendo el sistema de transparencia y responsabilidades.

8. Se advierten las limitaciones que implican las faltas de competencias específicas de los ciudadanos comunes para controlar la propia rendición de cuentas –con contenido eminentemente técnico- del Tribunal. Por ello consideramos un punto neurálgico incorporar actores socialmente comprometidos, con competencias y capacidades que permitan un diálogo significativo con aquél.

9. Los actores con aptitud para ejercer esa función son diversas organizaciones de la sociedad civil que poseen competencias específicas que las habilitan al efecto y cuya nómina hemos delimitado para el contexto provincial.

10. Debe propiciarse la construcción de un espacio de encuentro, no previsto en el diseño institucional del Tribunal, convocando a esas OSC a asumir un compromiso como parte de su responsabilidad social, al tiempo de poder contribuir con la transparencia, legitimidad y mejoramiento institucional del Tribunal.

11. Esa convocatoria debe producirse con marcos definidos de trabajo para que se concreten los objetivos. El desarrollo de mecanismos que contribuyan a estrechar los vínculos entre el Tribunal de Cuentas de Jujuy y la ciudadanía, a través de las OSC que, por sus capacidades y competencias, puedan establecer un diálogo significativo a través de la rendición de cuentas del Órgano de Control Local constituye la base de este trabajo.

12. Es por ello que –teniendo como insumo la rendición de cuentas del Tribunal— proponemos un trabajo colaborativo con los actores seleccionados en el marco de la Gestión por Resultados, metodología que permitirá identificar y delimitar las principales dificultades que surgen de los informes de rendición de cuentas, al tiempo de analizar, como equipo de trabajo, el ámbito de gobernabilidad, la prioridad para la política y la matriz de incidencia para el abordaje de aquellos problemas que resulten de mayor entidad y contribuir con el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Tribunal, la transparencia, integridad y legitimidad del Órgano de Control local.

13. El desafío así planteado consiste en estrechar los vínculos del Tribunal con las OSC que admita visualizarse como una avenida de doble mano, donde el trabajo colaborativo permita a las OSC especializadas y dedicadas a la investigación acceder a

información pertinente que les facilite ampliar sus fronteras de conocimiento y complementar con sus aportes profesionales el proceso de fiscalización, contribuyendo al sistema de control del Tribunal, superando algunas limitaciones para impulsar un control transparente que dé cuenta a la ciudadanía sobre su propio desempeño.

14. Como lo anticipamos, existe una vacancia en torno a la edificación de estos vínculos –EFS y participación ciudadana-. Entendemos que estamos frente a una gran oportunidad para que los diferentes actores puedan, -en el caso de las OSC- ejercer su derecho, su insustituible papel en el control social, interpelando los resultados del Tribunal –a través de su rendición de cuentas- que contribuya a dar cuenta de la generación de impacto que su actividad representa como una forma más para demostrar su relevancia para la mejora continua de la vida de los ciudadanos.

## **Bibliografía**

- Acosta Zúñiga, M. (2013). Ponencia tema técnico N° 4: La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. XXIII Asamblea Ordinaria OLACEF. [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_9\\_12\\_2013\\_3%A9cnico4\\_.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_3%A9cnico4_.pdf)
  
- Artículo 61 del Reglamento de la Legislatura de Jujuy. Comisión de Finanzas de la Legislatura de Jujuy. [http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/reglamento\\_2016.pdf](http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/reglamento_2016.pdf)
  
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Elaboración de contenidos: Nino, E. El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Guía de Buenas Prácticas. Edición Virginia Feinmann, Mariana Enghel. Impreso en Imprenta Kurz <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/elaccesoalainformacionpublica.pdf>
  
- Bonifacio, J. (2006). La función pública en el buen gobierno. Revista Centroamericana de Administración Pública. N° 50-51: 9-22.
  
- Bruno, N; Schweinheim, G. (2006). CONTROL DEL ESTADO ¿POR QUÉ? ¿Para qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? Colección educar al ciudadano. 1era. Edición. A.P.O.C. Buenos Aires 2006.
  
- Buenas Prácticas Recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Libro de Consulta. Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE). Banco Mundial. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
  
- Comisión Técnica de Participación Ciudadana (2013). La participación ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_9\\_12\\_2013\\_3%A9cnico4\\_.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_3%A9cnico4_.pdf)

content/uploads/2014/06/DOC\_12\_10\_2012\_15.1.DeterminacionTemasTecnicosXXIII\_CT  
PC.pdf

- Comisión Técnica de Práctica de Buena Gobernanza (2014). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Proyecto de cooperación GIZ. Fortalecimiento de la OLACEFS. <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf>

- Contraloría general de Venezuela (2004). El Control Ciudadano: Experiencias de las EFS. [http://www.ine.gov.ve/documento/INE/AuditoriaInterna/Actualidad/control\\_ciudadano.pdf](http://www.ine.gov.ve/documento/INE/AuditoriaInterna/Actualidad/control_ciudadano.pdf)

- Crus, A. y Pousadela, M. (2006). Transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil. [http://observatoritercersector.org/pdf/recerques/ver\\_a\\_traves.pdf](http://observatoritercersector.org/pdf/recerques/ver_a_traves.pdf)

- Cuello, J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Nueva época. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. . Revista Nº 5. Pág. 33-47. <https://doi.org/10.14409/ne.v1i5.184>

- Cuello, J. (2007). Democracia: institucionalización y accountability. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. San Fe. Pág. 33-49.

- Cunill Grau, N. (1991). "Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas en los estados latinoamericanos" Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD) ,1991.

- Dassen, N.; Arias, J. y Feser, M. (2009) El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil. Poder Ciudadano. <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/10/6-construyendo-puentes-entre-organismos-de-control-y-sociedad-civil-poder-ciudadano.pdf>

- Declaración de Asunción. Principios sobre Rendición de Cuentas (2010). Contraloría General de la República. San José de Costa Rica. Publicaciones cgr. Elaborado en la

Contraloría General de la República, todos los derechos reservados. Junio 2010.  
<http://www.cgr.go.cr/>

- Declaración de Asunción. (2009). Principios sobre Rendición de Cuentas. Organización Latinoamericana y Del Caribe De Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS-.  
<http://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

- Declaración de Beijing. Congress Secretariat, XXI INCOSAI (2013). Anexo II. ISSAI 12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos [https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai\\_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html](https://documentop.com/declaracion-de-beijing-intosai_5a139ec41723dd47d19a5ce4.html)

- Díaz Carrión, C. (2015). Mecanismos de participación Ciudadana en Entidades Fiscalizadoras: El Caso de la Contraloría General de la República de Chile. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.  
<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137741/Mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-entidades-fiscalizadoras.pdf;sequence=1>.

- Duque Daza, Javier. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, (58), 113-144.

- El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Ponencia Base elaborada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS (2004). Buenos Aires, Argentina.  
<https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/el-control-ciudadano-experiencias-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores.pdf>

- Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002), “Accountability social: La otra cara del control” En Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Grupo Editorial Temas, Buenos Aires, año 2002.

<https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>

- Gasca-Pliego, E. y Olvera-García, J. (2011). Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Universidad Autónoma de México. UAEM, núm. 56, mayo-agosto 2011, pp. 37-58.

- *Gestión Integral de Programas Sociales Orientadas a Resultados* (1999). Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO, Banco Mundial. Secretaría de Desarrollo Social, Organización de Naciones Unidas UNESCO. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf>

- GIZ-OLACEFS (2014). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control institucional. Comisión Técnica de prácticas de Buena Gobernanza (CTBG). Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Proyecto de colaboración GIZ-OLACEFS (2014). <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf>

- González de Rebella, L. (2005). DEMOCRACIA, “ACCOUNTABILITY”, CONTROL Y EL SISTEMA MERITOCRÁTICO: EL CASO DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Ponencia del 3º Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo.

- Huntington, S. (1994). La Tercera ola democratizadora a finales del Siglo XX. Ed. Paidós Ibérica, 1994. <http://abc.es/20081228/cultura-cultura/biografia-samuel-phillips-huntington-20081228.html>.

- Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy (IIDeSJy).  
Objetivos. <http://www.iidesju.net/>
  
- ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/issai-12-el-valor-y-beneficio-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-marcando-la-diferencia.html>
  
- INTOSAI (IDI). (2018). Planificación Estratégica. Un manual para las entidades de fiscalizadoras Superiores. La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) [http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_03\\_06\\_2014\\_Manual.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_03_06_2014_Manual.pdf)
  
- Jiménez, M. (2012). La importancia del Accountability Social para la consolidación de la Democracia en América Latina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp.97-130.
  
- Klisksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo Social. Más allá de los dogmas y convencionalismos. Ponencia central en materia de desarrollo social de la Reunión Mundial de Expertos convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York (27 de mayo al 3 de junio de 1997). [http://Dialnet-RepensandoElEstadoParaElDesarrolloSocial-5054027%20\(9\).pdf](http://Dialnet-RepensandoElEstadoParaElDesarrolloSocial-5054027%20(9).pdf)
  
- Las Heras, J. (2010). Estado Eficiente, Administración Financiera Gubernamental, Un enfoque sistémico. 3ra. Edición. Osmar Buyatti Librería Editorial
  
- Ley N° 25.326 De Protección de Datos Personales. Disposiciones generales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>
  
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. [http://nuso.org/media/documents/Articulo\\_ALICIA\\_LISSIDINI.pdf](http://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf).

- López Calva, M. (2013). Ética profesional y complejidad: Los principios y la religación. Ética y profesión. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982013000400020&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982013000400020&lng=es&tlng=es)

Makón, M. (2000). El modelo de Gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública I V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion\\_por\\_resultados\\_y\\_presupuesto\\_mmakon.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf)

- Manin, B. (2006). LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO. Versión de Fernando Vallespín. Título original: The principles of Representative Government. [http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard\\_manin\\_los\\_principios\\_del\\_gobierno\\_representativo.pdf](http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf).

- Mazzetti, M (2010) Analizando los constructos: Responsabilidad Social Universitaria y Compromiso Social Universitario. Grupo SOVIUC. Facultad de Psicología, UNMdP <https://fh.mdp.edu.ar/encuentros/index.php/jnfp/3jnfp/paper/viewFile/1170/503>

- Moreno, M. (2015). Entidades Fiscalizadoras Superiores y *Accountability*. Universidad de Murcia. <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/49835/1/Mar%C3%ADa%20Estela%20Moreno%20Tesis.pdf>

- Natanson, J. (2010). Cómo vivir en una democracia delegativa (y no morir en el intento). En columna de opinión. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-142412-2010-03-21.html>

- Navarro, E. (2006). “Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía” en Revista VERITAS. Valparaíso, Chile. n° 14 (2006), páginas 121-139. [http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica\\_Profesion.pdf](http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica_Profesion.pdf)

- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Este texto fue preparado originalmente para el volumen Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America (2003) Revista Española de Ciencia Política, N° 11, octubre 2004, pág. 11-31.
  
- O'Donnell, G. (1993). “Acerca del Estado, la Democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Postcomunistas”, en “Desarrollo Económico, vol. 33, n. 130, págs. 125-159.
  
- O'Donnell, G. (1994). Democracia Deliberativa. Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. El presente ensayo corresponde a una versión corregida y abreviada de un texto del mismo nombre publicado en portugués por Novos Estudos CEBRAP 31 (octubre de 1991): 25-40, y como Kellogg Institute Working Paper No. 172 (March 1992)© 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
  
- OLACEF (2011). “Avances y desafíos en materia de Participación Ciudadana en América Latina: Iniciativas para su fortalecimiento “Informe de consultoría – Luis Fernando Velásquez Leal– Proyecto OLACEFS – 09.2015.7-001.00. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com\\_olacefs/avances\\_desaf.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com_olacefs/avances_desaf.pdf)
  
- OLACEF (2014). Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Investigadores: Vázquez Leal, L. y Insausti, M. Proyecto de Cooperación GIZ – Fortalecimiento de las EFS. <http://www.olacefs.com/p13039/>
  
- ONU-INTOSAI (2011). PRÁCTICAS EFECTIVAS DE LA COOPERACIÓN ENTRE LAS EFS Y LOS CIUDADANOS PARA AUMENTAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA. Informe del 21° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5\\_events/symposia/2011/\\_S\\_\\_21\\_UN\\_INT\\_SympReport.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_S__21_UN_INT_SympReport.pdf)

- Pesino, C. (2017). El BID destacó a SINTyS como herramienta de inteligencia fiscal y social imprescindible para los gobiernos de América Latina y el Caribe <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-bid-destaco-sintys-como-una-herramienta-de-inteligencia-fiscal-y-social-imprescindible>.

- Plan Estratégico 2017/2020. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/plan-estrategico-de-la-intosai.html>.

- Ramírez Ríos, A.; Cortés Arbeláez, A.; Suárez Valencia, M.; Fuentes Vélez, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. EAFIT (Colombia). Pág.261-288. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n82/n82a11.pdf>.

- Resolución N° A/69/228 (2014). Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Diciembre de 2014. <http://www.un.org/es/ga/69/resolutions.shtml>.

- Ríos-Ramírez, A. y Garro, J. E. (2017). Accountability y sociedad civil: el control político en la era digital. Papel Político. Editorial: Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/21438>.

- Shedler, A. (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia IFAI N° 03: 7-22.: <http://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas>.

- SIEMPRO (1999). Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Banco Mundial. Secretaría de Desarrollo Social. UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Técnica. Edición: Fondo de Cultura

económica Argentina. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf>

- SINTyS. Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys>

- Torno Mas, J.; Arroyo Diez, A.; Martínez Martínez, M.; y López Pagán, J. (2012). Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. N° 6. Transparencia, rendición de cuentas y participación para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Programa URB-ALIII. Pág. 13-35. <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf>

- Valencia Tello, D.; Chueiri de Karam, D. (2015). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín. Pág. 116-126. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a09.pdf>.

- Valencia Tello, D., & Karam de Chueiri, V. (2015). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? Opinión Jurídica, 15(29),165-185. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a09.pdf>.

- Vallaes, F. (2006), “El ethos oculto de la Universidad”, en CD: Responsabilidad social universitaria, Red Universitaria de Ética y Desarrollo Social (RED), Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. <http://www.udlap.mx/rsu>

- Velásquez, Fabio; González, Esperanza (2004) “La Planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y Propuestas” La Fundación Corona y la Fundación Foro por Colombia [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Planeacion\\_Participativa\\_Bogota/PlaneacionParticipativaBogota\\_2004.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planeacion_Participativa_Bogota/PlaneacionParticipativaBogota_2004.pdf)