

Gobierno abierto y entidades de fiscalización superior en América latina: buenas prácticas y desafíos en transparencia y participación ciudadana. Los organismos subnacionales en Argentina: ¿a años luz de la transparencia?

Nuria García Wolff

Tribunales de Cuentas, Cámaras de Cuentas, Auditorías Generales, Contralorías Generales; Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en América latina que, más allá de diseños institucionales diferenciados, se conjugan en un objetivo común: el control externo gubernamental con la precondition de la independencia respecto a su universo de control.

Por principios celebrados por su organización internacional madre -INTOSAI¹- y regional -OLACEFS²-; las EFS ejercen su labor de control involucrando cada vez más a la ciudadanía y promoviendo la transparencia respecto a su propia gestión y a la gestión de los entes fiscalizados. Como expresa la norma ISSAI N° 12 la fiscalización del sector público -tal y como la patrocinan las EFS- es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. "En ese sentido, una EFS independiente, eficaz y creíble resulta un componente esencial dentro de un sistema democrático en el que la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad son partes indispensables para una democracia estable (INTOSAI 2013: 4).

Si se lo compara con el control opaco y cerrado de décadas anteriores, el modelo actual de control en buena medida se ha "descontrolado": integra a distintos actores en el ciclo de fiscalización con espacios presenciales y virtuales; promueve la rendición de cuentas de funcionarios y servidores públicos fiscalizados, pero también da el ejemplo rindiendo cuentas de sus propias cuentas; es un control que transparenta la gestión de otros y se transparenta. En suma: EFS que desarrollan prácticas de Gobierno Abierto ampliando sus competencias y ejerciendo modalidades de control impensadas en épocas pasadas. En la XXIII Declaración de la Asamblea General de OLACEFS en Santiago de Chile en 2013 -a 50 años de su fundación y en el Día Internacional Contra la Corrupción- quedó más que clara la orientación en tal sentido al suscribir que las EFS han procurado y logrado "establecer vínculos con los ciudadanos y otras partes interesadas, en vistas a asociar el control institucional propio de estas Entidades al control social, como resultado de lo cual han logrado mantener e inclusive incrementar los niveles de confianza" (OLACEFS 2013:1).

¿Sin resistencias? No. Se trata de un camino complejo al interior de los organismos. Se trata de un proceso difícil; de vencer prejuicios internos, de generar innovaciones en las culturas organizacionales, de romper con ideas arraigadas y naturalizadas; en suma, de un cambio de modelo que reestructura el ejercicio de fiscalizar; una transformación ligada a principios internacionales de control que se corresponden con los pilares de Gobierno Abierto. Pueden evidenciarse estas experiencias en las EFS: acciones concretas que se están fortaleciendo, que están a la vista en el marco del avance "en la construcción de esta nueva relación con la ciudadanía" (OLACEFS 2013:1). En este trabajo se dará cuenta de diferentes y significativos ejemplos en ese sentido a nivel nacional y... ¿a nivel subnacional?

La comunidad internacional: los cimientos de un nuevo control

La generación de estrategias y buenas prácticas en las EFS en relación a los luego conocidos como pilares de Gobierno Abierto tuvo sus inicios -de forma declarativa -hace más de una década; a partir de normas y principios procedentes de las mencionadas organizaciones internacionales de control gubernamental.

¹ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

² Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En los años sucesivos -y hasta la actualidad- estas iniciativas se consolidaron; ya sea en torno a la participación ciudadana en el ciclo del control; en la transparencia; en la rendición de cuentas; transformando el modelo de fiscalización tradicional sin dejar de ejercer las funciones derivadas del mandato constitucional. Es más: esta nueva forma de ejercerlas legitiman a las EFS, las complementan, las vinculan y las fortalecen en sus funciones y competencias “primarias”.

Como se suscribió en la Declaración de la Asamblea regional de OLACEFS para el mejor cumplimiento de sus roles y facultades legales -y el papel que ejercen en la lucha contra la corrupción- es que las EFS robustecen su propia legitimidad y la confianza de los ciudadanos en ellas en la exploración y desarrollo de vías de comunicación y trabajo conjunto y/o complementario con la ciudadanía (OLACEFS 2013: 2). Se trata, en síntesis, de generar sinergias para así potenciar el control social aliado de la labor fiscalizadora de las EFS.

Así lo han comprendido los organismos de control que implementan acciones en tal sentido; cuyo desempeño eficaz y transparente es valorado por distintos actores que se articulan en una buena gobernanza, por su contribución a la creación de confianza y de una nueva legitimidad de las instituciones. Este nuevo ambiente de control que adopta los pilares del Gobierno Abierto no se germinó de la noche a la mañana: fue sembrándose con contribuciones y aportes varios para alcanzar un terreno fértil en la comunidad internacional del control público. Por ejemplo los criterios vertidos por normas como las ISSAIs N° 20 (renombrada Intosai-P 20) y N° 21 de la INTOSAI, denominadas, respectivamente “Principios Transparencia y Rendición de Cuentas” y “Principios de transparencia y responsabilidad-Principios y buenas prácticas”, de 2007.

“La noción de transparencia se refiere a la información pública por parte la EFS, de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS” (INTOSAI, ISSAI 20: 2). La noción de transparencia que se postula en dicha norma se presenta en dos dimensiones: la transparencia respecto al organismo de control en sí y la transparencia respecto a los productos de control. En ambos casos se vincula con el acceso a la información, y por ende con la ciudadanía; con su participación en el control y con la rendición de cuentas. De hecho, en dicha ISSAI aparecen como dos conceptos vinculados, tal como retoma Enrique Peruzzotti “la transparencia aparece como una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas: como se ha señalado repetidamente, la transparencia genera rendición de cuentas” (Peruzzotti 2008:7).

Desde el punto de vista regional, en tanto, se retoman varias de estas consideraciones en la llamada Declaración de Asunción (OLACEFS 2009: 3 y 4), con principios como:

- La transparencia en la información y el rol de las EFS para que llegue al ciudadano de manera confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública;
- La rendición de cuentas como medio -no como un fin- para lograr el fin supremo de un buen gobierno que implica procurar el bienestar y progreso duraderos del pueblo;
- Participación ciudadana: la sociedad civil participa activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS que fortalecen sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas.

Posteriormente se fueron actualizando estos principios con recomendaciones de índole práctica como los vertidos en documentos publicados en 2014 en el marco de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) de la entidad regional, que llevan por encabezado “Las entidades fiscalizadoras y la rendición de cuentas”:

- Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América latina.
- Guía para la implementación de los principios sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción.
- Guía para la Rendición Pública de Cuentas de las EFS a la ciudadanía.

Este conjunto de instrumentos -por mencionar algunos que se han generado en el seno de INTOSAI y OLACEFS- demuestran el interés de la comunidad internacional del control por impulsar estas temáticas en la fiscalización; lo cual se ha traducido en acciones y medidas concretas por parte de las EFS. Cada una ha desarrollado e implementado distintas prácticas, en menor o mayor nivel, con menor o mayor grado de institucionalización, pero en un recorrido sin retroceso que se va actualizando permanentemente.

Como se define en el Prólogo de la ISSAI N° 12 (denominada “El Valor y Beneficio de las EFS - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”) el trabajo de las EFS facilita las mejoras del sector público, pero para ello es fundamental que mantengan un diálogo significativo y eficaz con los actores interesados y que sean ejemplo de transparencia y rendición de cuentas. “A fin de cumplir con sus funciones y garantizar su valor potencial a los ciudadanos, las EFS necesitan ser vistas como dignas de confianza. Las EFS son dignas de confianza únicamente si son consideradas, de manera objetiva, como creíbles, competentes e independientes, que pueden rendir cuentas por sus operaciones” (INTOSAI 2013:4). En las páginas que siguen se realizará un recorrido por las EFS de la región a partir de indicadores y buenas prácticas en consecuencia, especialmente en materia de transparencia y participación ciudadana.

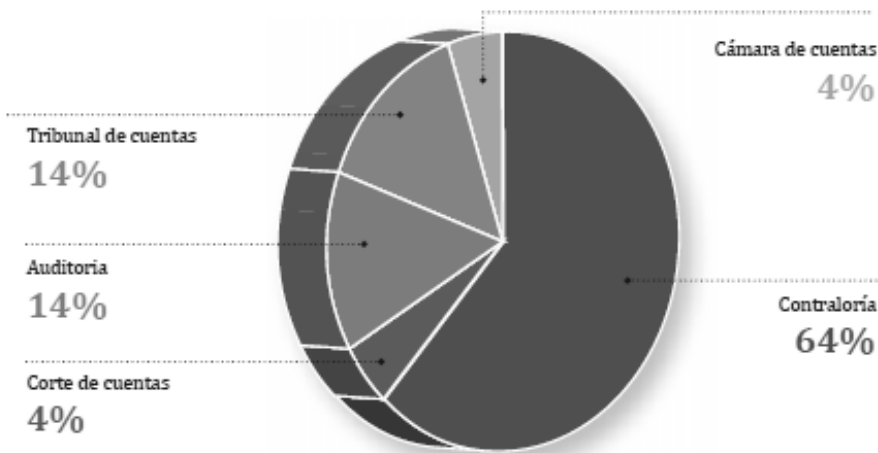
El control en clave de Gobierno Abierto: ¿la clave del control?

Como se expresó previamente, las EFS de América latina pueden no tener el mismo diseño institucional, pero sus objetivos son comunes y están encuadradas y articuladas en la organización regional OLACEFS. Para consultar los datos institucionales de todas las EFS se puede acceder, precisamente, a la página de organización regional: <http://www.olacefs.com/listado-de-miembros/>.

De las 22 entidades, la mayoría, un 64% son Contralorías, el 14% Tribunales de Cuentas e idéntico porcentaje Auditorías; mientras que con el 4% cada uno lo ocupa el modelo de Cámara y Cortes de Cuentas.

Gráfico 1 Tipo de EFS en América Latina

Gráfica 1- Distribución por el tipo de EFS en la Región



Puente: OLACEFS. Esta información incluye la totalidad (22) de EFS miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Fuente: OLACEFS

Estas entidades -siguiendo lineamientos tanto de INTOSAI como de OLACEFS- se vinculan entre sí y con la ciudadanía durante el desarrollo del ciclo de control de las políticas públicas. Ya no son organismos aislados; desarrollan su labor técnico profesional con un amplio abanico de prácticas institucionalizadas en promoción de la mejora de la gestión pública de forma participativa y transparente. El control se está repensando, se está transformado en una práctica profesional que implica, por lo menos a nivel nacional, la co-responsabilidad de diferentes actores: desde su planificación a su ejecución y evaluación (el control del control podría llamarse).

Como se grafica en el Anexo B de la ISSAI N° 12 (INTOSAI 2013:14), en cuyo título se destaca precisamente el valor y el beneficio de las EFS para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos, desde esta perspectiva las EFS tienen tres objetivos:

- Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas.
- Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados
- Ser una organización modelo a través del ejemplo.

En función de esos objetivos, se plantean diferentes acciones y prácticas, según se derivan de los principios delineados en dicha norma internacional de fiscalización, como se representa en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: ISSAI 12: Objetivos y principios del
El valor y beneficio de las EFS en la vida de los ciudadanos



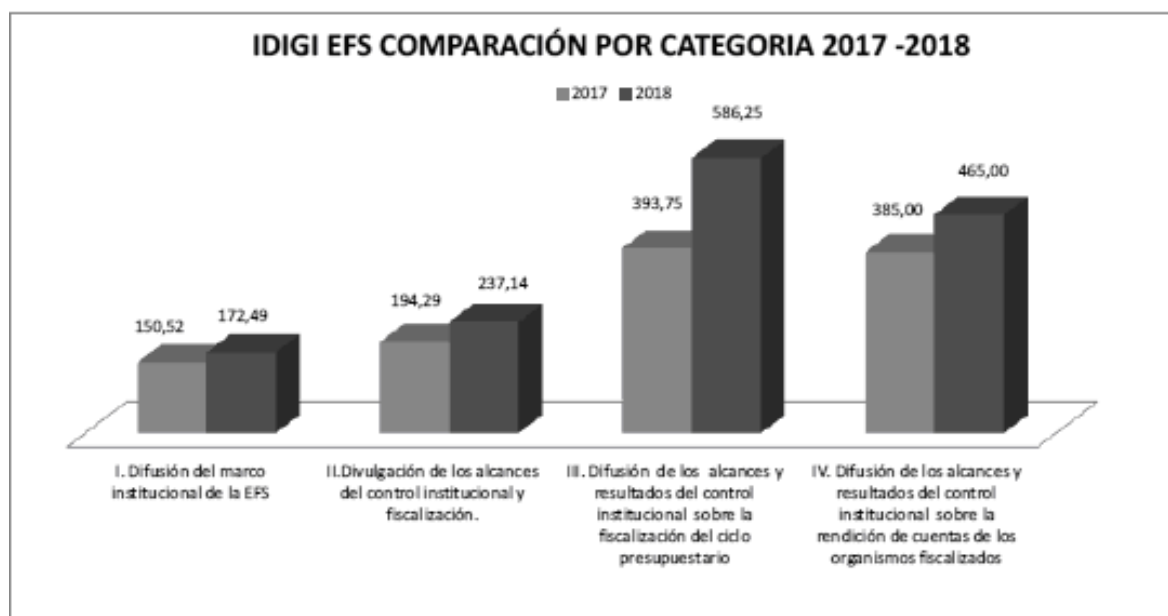
Fuente: ISSAI 12 – INTOSAI

En forma complementaria -y en la promoción del cumplimiento de estos objetivos- las entidades de fiscalización nacionales se han preocupado -y ocupado- por mejorar sus estándares en materia de comunicación, tanto en su articulación y diálogo con otros actores (a través de portales institucionales y redes sociales) como a través de sus productos: perfeccionando la calidad e innovando en los formatos de sus informes, haciéndolos cada vez más accesibles, con lenguajes llanos y claros, sin por ello perder rigor técnico.

Así lo demuestra la medición que lleva a cabo desde 2017 el organismo regional en diferentes EFS denominada “Índice de Disponibilidad de Información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -IDIGI-EFS”. Entre sus objetivos principales esta herramienta contempla los de brindar un análisis comparativo del estado de la disponibilidad de información sobre los alcances del control, la gestión y los resultados de la fiscalización, como un aporte a la rendición de cuentas de las EFS a la ciudadanía y a la construcción de prácticas de buena gobernanza; así como la generación de mecanismos institucionales de mejora en esas temáticas. También plantea que los ciudadanos, organizaciones civiles y otras partes interesadas puedan conocer el alcance de la información disponible por parte de las EFS y su utilidad para el ejercicio del control social a la gestión pública (OLACEFS 2019: 3).

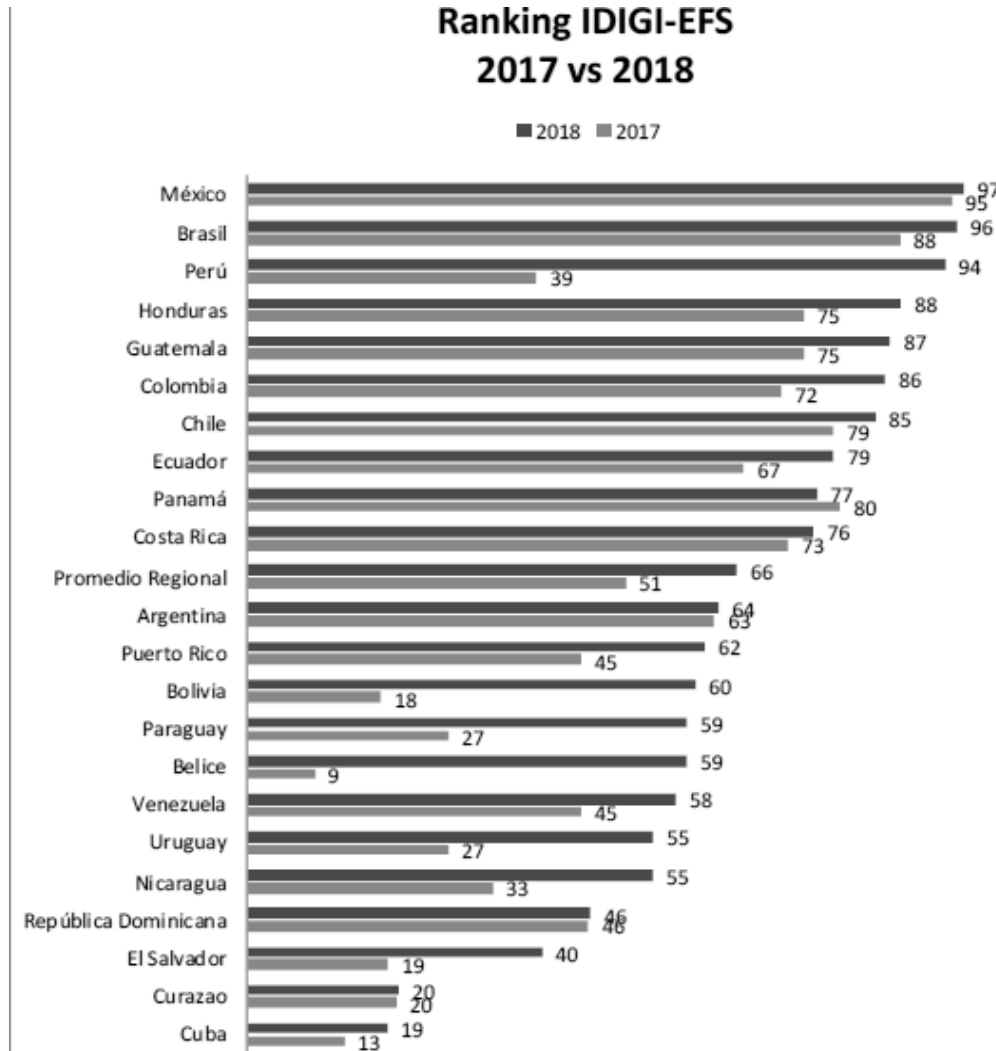
En la medición general 2018 el promedio alcanzado entre las EFS evaluadas ha pasado de 51 a 66 puntos, lo cual evidencia un mayor interés de las entidades por mejorar sus estándares en materia de difusión, transparencia y rendición de cuentas; entre otros aspectos contemplados tanto respecto a los entes controlados como también respecto a la propia EFS. (OLACEFS 2019: 18). En los dos siguientes gráficos se presentan los resultados comparativos globales y por EFS, según el informe publicado en abril de 2019 “Mejorando el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y línea base”. A su vez, queda reflejado en el ranking, que salvo un caso, el resto de las EFS ha superado sus puntuaciones, y en tres casos ha alcanzado iguales mediciones. El aumento ha sido muy significativo en el caso de la entidad nacional de Perú y la de Bolivia, por nombrar algunos ejemplos.

Gráfico 3: Resultados por categoría IDIGI EFS 2017 y 2018



Fuente: OLACEFS 2019 AC Colombia

Gráfico 4: Ranking IDIGI EFS 2017 vs. 2018



Fuente: OLACEFS 2019 AC Colombia

América Latina: + transparencia + participación social en el control

Como se expuso previamente, las EFS de la región llevan a cabo diferentes acciones a favor de la implementación de acciones vinculadas con los pilares del Gobierno Abierto, sustentadas en las normativas, principios y buenas prácticas de las organizaciones internacionales que las agrupan (INTOSAI y OLACEFS). Así ha quedado plasmado en un acercamiento inicial al tema, a partir de la construcción de indicadores específicos en temáticas como transparencia y participación social en organismos de control externo; los cuales fueron aplicados hace un año en las EFS que integran la entidad regional y el CLAD en el documento “Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana: pilares del Gobierno Abierto en la agenda actual de los organismos de control de América latina”. Pueden considerarse también experiencias y mediciones anteriores, como las efectuadas en relación a indicadores de transparencia y rendición de cuentas en el año 2016. En esta oportunidad, considerando la primera medición como línea de base en términos de transparencia y participación, se concluye que las EFS siguen fortaleciendo sus estrategias y acciones, sumando nuevas iniciativas, tal como puede advertirse en la suma total y promedio alcanzados en la actualidad, respectivamente.

Los indicadores de Transparencia aplicados en los portales de las 19 EFS (con acceso los días 17 y 18 de junio de 2019) han sido los siguientes:

- N° 1 Sección / Enlace / Página de Transparencia en sitio Web
- N° 2 Leyes o normas con Mandato legal / reglamentos en sitio Web
- N° 3 Difusión de condiciones de nombramiento / relevo de autoridades / funciones / atribución
- N° 4 Publicación de normas técnicas de control / fiscalización
- N° 5 Publicación del Código de Ética
- N° 6 Indicadores de gestión / informes de resultados de gestión (vigentes)
- N° 7 Información presupuestaria (vigente)
- N° 8 Declaraciones Juradas de Ingresos
- N° 9 Nómina de personal (vigente)
- N° 10 Remuneraciones del personal (vigente)
- N° 11 Acceso a los productos / informes de la EFS
- N° 12 Buscador de informes / productos por campos

Los indicadores de Participación Social relevados en las mismas EFS y fechas mencionadas han sido los siguientes:

- N° 1 Sección / Enlace / Página destinado a la ciudadanía en sitio Web
- N° 2 Mecanismos de denuncias / demandas ciudadanas
- N° 3 Contenidos informativos especialmente para la ciudadanía y OSC
- N° 4 Participación ciudadana en el ciclo de control
- N° 5 Productos de fiscalización destinados para la ciudadanía
- N° 6 Enlaces activos en redes sociales
- N° 7 Acceso a agendas / reuniones / entrevistas / actividades de la EFS

Como resultados generales puede concluirse que:

- La suma general en términos de transparencia ha pasado de 167 a 176 puntos, con un promedio de 9,26 en las EFS de la región (antes era de 8,79). La totalidad de puntos posibles es de 228 si todas las EFS alcanzaran el máximo puntaje, y el puntaje alcanzado representa el 77% de ese total. El promedio también representa ese porcentaje.
- La suma en materia de participación ha pasado de 93 a 100 puntos, con un promedio regional de 5,26 puntos (el anterior era de 4,89). La totalidad de puntos posibles es de 133 si todas las EFS alcanzaran el máximo puntaje, y el puntaje alcanzado representa el 75% de ese total. El promedio también representa ese porcentaje.

Cuadro 1: Indicadores de Transparencia en EFS de América Latina 2019

Indicadores de Transparencia 2010 (100% = 12)			
EFS	medición 2018	medición 2019	
Chile	12	12	igual
Ecuador	12	12	igual
Perú	12	12	igual
Brasil	11	11	igual
México	9	11	sumó indicador 10 y 12
Guatemala	7	11	sumó indicador 1,9, 10 y 12
República Dominicana	10	10	igual
Colombia	9	10	sumó indicador 9
Panamá	9	10	sumó indicador 6

El Salvador	8	10	sumó indicador 1 y 11
Nicaragua	8	10	sumó indicador 1 y 6
Costa Rica	11	9	igual
Honduras	9	9	igual
Bolivia	9	9	igual
Argentina	8	9	sumó indicador 1
Paraguay	8	8	igual
Uruguay	6	6	igual
Cuba	4	4	igual
Venezuela	5	3	bajó falta indicador 7 y 11
suma regional		167	176
promedio regional		8,79	9,26
máximo posible		228	

Elaboración propia

Cuadro 2: Indicadores de Participación Social en EFS de América Latina 2019

Indicadores de participación social (100% = 7)			
EFS	medición 2018	medición 2019	
Argentina	7	7	igual
Brasil	7	7	igual
Chile	7	7	igual
Colombia	7	7	igual
Costa Rica	7	7	igual
Perú	7	7	igual
México	6	6	igual
Paraguay	6	6	igual
Panamá	4	6	sumó indicador 4 y 6
Ecuador	5	5	igual
Honduras	5	5	igual
República Dominicana	5	5	igual
Venezuela	5	5	igual
Guatemala	4	5	sumó indicador 4
Bolivia	3	4	sumó indicador 4
Cuba	3	4	sumó indicador 4
El Salvador	3	4	sumó indicador 4
Nicaragua	2	3	sumó indicador 4
Uruguay	0	0	igual
suma regional		93	100
promedio		4,89	5,26
máximo posible		133	

Elaboración propia

En esta oportunidad, se consideró pertinente, a diferencia de los trabajos presentados para los Congresos del CLAD en las ediciones 2016, 2017 y 2018, en los que se realizó un recorrido general respecto a las buenas prácticas de las EFS de la región, profundizar en las que obtuvieron las mejores mediciones; en las que desarrollaron avances en los pilares de Gobierno Abierto en estos años; en las que más han profundizado sus acciones respecto a la transparencia y la participación ciudadana; en las que se detectaron mejores prácticas y, además, en aquellas EFS que generaron estrategias más “amigables”, más “llevaderas” no solo para un público experto en la jerga de la fiscalización sino también en el no especializado.

Se tomó esta decisión al considerar, por ejemplo, que la INTOSAI aboga por la utilización de lenguajes simples y comprensibles por parte de los organismos en la comunicación de sus productos, sus resultados y actividades.

Se suele pensar que la participación ciudadana en el control se concentra en los mecanismos de denuncias / irregularidades. Se trata de una de las acciones posibles. De hecho todas las EFS de la región lo han implementado hasta el momento (a junio 2019) por vías presenciales y/o por Internet, menos la EFS de Uruguay. Sin embargo, esta acción de participación es una de tantas viables.

Ya en 2013 OLACEFS hacía referencia al fomento de distintos grados de participación, con el desarrollo de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía a partir de la definición de cinco ejes a implementar por parte de las EFS (OLACEFS 2013 b: 12):

1. La promoción y atención de denuncias ciudadanas.
2. La formación y capacitación de la ciudadanía.
3. La participación ciudadana en el control institucional.
4. La información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional.
5. Los sistemas de información para la fiscalización y el control social.

En lo que respecta a la transparencia, en tanto, se trata de superar el mero cumplimiento de aquello que puedan establecer las leyes de acceso a la información y/o transparencia en los respectivos países, que encuadran a las EFS como sujetos obligados en acciones de transparencia activa y pasiva. Se trata, en suma, de ampliar esa obligatoriedad y ampliar los horizontes sin abrumar con exceso de información, brindando información clara, pertinente y oportuna; entre otras condiciones, tanto sobre la EFS como de sus productos; como se expuso previamente.

Los organismos de control generan mucha información, pero no alcanza con difundirla, con “subirla”, con “transparentarla” y dejar de “opacarla”. Tiene que tener ciertas características, como lo expresa la definición de INTOSAI antes mencionada, y además debe estar disponible para el público no especializado, para distintos perfiles poblacionales: ello le agrega la necesidad de hacerla accesible tanto en medios como en lenguaje.

Enrique Peruzzotti planteaba, hace unos años que todavía faltaba bastante camino por recorrer en ese sentido, puesto que -en relación a la cuestión de la transparencia en la gestión de gobierno y del derecho ciudadano al acceso a la información pública- hacía referencia a “los obstáculos que aún persisten en buena parte de las democracias de la región en lo referente al acceso ciudadano a la información sobre los diversos aspectos de la gestión gubernamental (presupuesto público, licitaciones, implementación de políticas públicas, etc.), señalándose la necesidad de creación de fuentes de información confiables, claras y accesibles (Peruzzotti: 2008: 3 y 4). Las EFS han avanzado en ese camino, algunas más que otras. La transparencia y la participación ciudadana pueden ser más que un slogan, pueden ser más que puro marketing.

Como se mencionó anteriormente, constituyen valores fundamentales para el ejercicio de la fiscalización, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas tanto de los entes controlados como de las mismas EFS. Entonces, en ese contexto, los organismos de control tienen mucho para aportar: pueden ser tanto “transparentadores” de la gestión de los entes controlados como de su propia gestión constituyéndose en fuente válida e insumo de información para la ciudadanía, la prensa, los parlamentos, los gestores de políticas públicas.

Como modelos ejemplificadores de EFS -que desarrollan buenas prácticas y acciones consolidadas en materia de participación social y transparencia, según los principios y conceptos vertidos en párrafos anteriores- se han seleccionado a la Contraloría General de la República de Perú y la Contraloría General de la República de Chile. A continuación se sintetizarán las acciones que estas EFS implementan en materia de participación y transparencia, como modelos a considerar, a tener en cuenta por sus logros. No se trata de copiar “recetas”, sino el de compartir el desarrollo de acciones y buenas prácticas de estos dos pilares de Gobierno Abierto generadas por organismos que, por haberlas promovido no dejan por ello de ejercer aquellas funciones que por mandato deben ejercer. Hacen otro control: un mejor control, en todo caso.

Chile: transparencia al por mayor

La Contraloría General de la República de Chile ha afianzado sus políticas de transparencia: su portal Web y sus redes sociales así lo evidencian. Brindan información, sí, pero también permiten el intercambio con el ciudadano. Sus enlaces institucionales están diseñados para diferentes públicos: ciudadanos, entidades públicas, funcionarios públicos y municipalidades; y si bien tienen en cuenta la necesidad de ofrecer información, ésta no es excesiva, no abrumba a quien navega por el portal. Menos aun quien entra al Instagram o al Twitter. Allí es todavía más clara y sintética la información que se brinda, dada la particularidad del formato. En lo que respecta al sitio de Internet (www.contraloria.cl), tiene dos páginas específicas de Transparencia, bien diferenciadas. Una denominada “Ley de Transparencia” y otra “Transparencia Proactiva”.

En la primera se brinda la información que como sujeto obligado la ley establece respecto a la Contraloría: agendas, estructura orgánica, funciones y atribuciones, marco normativo, dotación de personal, contrataciones, actos y resoluciones, presupuesto, trámites y requisitos, vínculos institucionales, declaración de intereses y patrimonio, estadísticas y ley de lobby (incluye la posibilidad de solicitar audiencias con funcionarios y autoridades y se publica la información de personas que asistieron a entrevistas con funcionarios y autoridades). También se accede al enlace para solicitar información.

La información se difunde de tal manera que permite cruces de información para contextualizarla: por ejemplo, organigrama con misiones y funciones; funciones con normas INTOSAI; dotación de personal, por sector, con remuneraciones en distintos períodos y por modalidad de contratación (online y para bajar el archivo en Excel); contrataciones en archivos en Excel por mes de distintos años con campos completos y diversos de información; presupuesto sancionado y ejecutado, por mes en distintos años; actos y resoluciones e informes de auditorías en ambos casos con buscadores por campos de información; guía con los trámites que se pueden efectuar en el organismo con recomendaciones para una mejor atención; declaraciones juradas (están las declaraciones para ser descargadas y se puede bajar el listado a Excel).

La página de Transparencia Proactiva -por su parte- lleva por título “Presupuesto Transparente de Contraloría General de la República de Chile” e invita a quien accede a “revisar y comprender la gestión presupuestaria de nuestra CGR, mediante la cual llevamos a cabo nuestra misión y estrategia institucional”. Se trata de una iniciativa inaugurada en 2018 que brinda información con un estándar superior a lo que exige la ley sobre el presupuesto vigente de la Contraloría, de manera interactiva. Esta página permite conocer cuánto se ha gastado a nivel regional, así como la caracterización de los ingresos.

A fin de que la información resulte más clara, se difunden textos explicativos sobre cada clasificación de gasto, los que se despliegan al filtrar la información, seleccionando uno o más subtítulos de gastos habilitados en el costado izquierdo del mapa del país. Se informa, además, cómo se gasta el presupuesto, con gráficos que muestran la distribución de acuerdo a cada ítem presupuestario.

A su vez, presionado cualquiera de los ítems, se puede revisar la distribución según sus respectivas asignaciones, acompañadas con sus datos de gestión. Se publican también los datos (se pueden bajar) de los viajes institucionales de los funcionarios, así como los traslados realizados por el Contralor General. Al final de la página se presenta un formulario para solicitar sugerencias para mejorar ese espacio del sitio Web. Se consultan los siguientes datos: si la información revisada le pareció clara o no; se consulta cómo se mejoraría el espacio de Transparencia Preactiva. Con fines estadísticos se solicita se complete datos de: género, rango etario, región y ocupación.

En lo que respecta al contenido diferenciado por tipo de público, se pueden destacar una serie de buenas prácticas que fomentan la transparencia por parte del organismo.

Para los ciudadanos:

- Los datos sobre trámites, horarios de atención, modalidades de atención, etc.
- Requisitos para el ingreso de presentaciones y solicitudes al organismo (se puede ver el estado del trámite y los formularios on line).
- Los informes de la Cuenta Pública para poner en conocimiento a los poderes del Estado y de la ciudadanía sobre la gestión del organismo, no solo se pueden descargar, sino que además están disponibles: video síntesis del informe y sus resultados (en Youtube) y el discurso del controlador en la presentación del informe (más de una hora). El contenido de dicho informe es muy completo, con publicación de los resultados de gestión.
- No solo brinda el buscador de las auditorías (por campos de información) sino que también proporciona la opción de acceder a las últimas auditorías aprobadas directamente.
- Los informes se vinculan con una ficha síntesis (están ambos enlaces para descargar).
- Existe una sección para aquellos que quieran trabajar en el organismo: pueden enviar su currículum y se publican los procesos de selección vigentes.
- En el enlace de “preguntas frecuentes” no solo se sintetizan contenidos sobre la Contraloría, rendición de cuentas, leyes, finanzas, estatutos, obras públicas, glosario, etc.; sino que se publican parte de las infografías y material que se difunde por el Instagram institucional, que es muy novedoso y poco convencional: se utilizan comics, historietas, y demás recursos poco tradicionales para la comunicación de contenidos de control y fiscalización, así como de resultados y gestión.

El contenido de la Web es muy extenso, pero vale la pena remarcar algunos elementos innovadores respecto a sus pares regionales.

- En enlace “CGR te escucha” para la presentación on line de denuncias a entidades o servicios públicos, así como de sugerencias de fiscalización. Estas presentaciones se pueden seguir (el estado del trámite por Internet) y tienen el objeto de que quien realice la presentación (ciudadano o servidor publico) colabore con las tareas de la Contraloría.
- También se facilita un formulario para reclamos, sugerencias o felicitaciones de cualquier trámite o requerimiento efectuado y se aclara que dicha información será considerada para mejorar los procesos internos de la institución.
- Se atienden on line reclamos de funcionarios (la Unidad de Protección de Derechos de Funcionarios), en caso de sufrir alguna vulneración de los derechos que el ordenamiento jurídico le confiere. Se puede consultar on line el estado del trámite.
- Completo enlace de capacitación: para funcionarios, servidores públicos y actividades para la ciudadanía.

- Enlace propio de Rendición de cuentas, con contenido informativo, de orientación en la materia para público no especializado, normativa especializada y dictámenes, material de apoyo, material técnico, tutoriales y posibilidad de hacer consultas sobre la obligación de la rendición de cuentas.
- El portal GeoCGR: una innovadora herramienta para el control ciudadano de obras: permite visualizar las obras públicas que se están construyendo en una comuna o zona de interés, conocer más detalles de una obra en particular y colaborar con la Contraloría en la fiscalización. Este sistema es una iniciativa de la Contraloría en su rol de asegurar que las instituciones actúen dentro del marco legal y resguardar el correcto uso de los recursos públicos. Además, cuenta con la participación de las distintas entidades públicas del país que transparentan la información de sus contratos en esta plataforma. Esta herramienta posibilita: navegar por una comuna o zona y utilizar los filtros para encontrar las obras que se están construyendo o se construyeron en distintos periodos de tiempo; explorar el mapa y conocer información relevante de las obras; y convertirse en un fiscalizador ciudadano y enviar alertas, sugerir a la Contraloría una fiscalización o realizar una denuncia. Se accede, por ejemplo, al porcentaje de la obra, montos de adjudicación y montos abonados, datos de la empresa, documentación de la adjudicación y opciones de alerta: atrasos, trabajos fuera de horario, con ruidos molestos, posibilidad de brindar más detalles, etc.

Ello de suma a contenidos habituales, como: planificación, funciones, organigrama, funcionarios, normativas, relaciones internacionales, enlaces a otros sitios de Internet nacional e internacional, buscadores y acceso a informes, publicaciones y buscadores de normativas, etc.

Perú: fiscalizar con y para la ciudadanía

En los últimos años la Contraloría de Perú ha consolidado sus mecanismos de participación ciudadana en el ciclo de fiscalización; brindando variadas opciones en tal sentido.

La página específica de Participación Ciudadana del portal (<http://www.contraloria.gob.pe>) presenta variadas propuestas directamente destinadas a la ciudadanía, entre ellas:

- Monitores ciudadanos de control: personas voluntarias acreditadas por el organismo para participar a favor de la comunidad en el ejercicio del control social sobre la ejecución de obras públicas. En la página se difunde la información general, los requisitos, la normativa, la convocatoria, los formatos, preguntas frecuentes, videos y datos de contacto.
- Presentación de denuncias y seguimiento de expedientes ciudadanos: para el monitoreo de denuncias presentadas por la ciudadanía a la Contraloría. Se publican las normativas, información, requisitos, protección para el denunciante, instructivos, documentos de interés, notificaciones electrónicas y estadísticas de las denuncias presentadas.
- Alertas de control: los órganos encargados del Servicio de Atención de Denuncias emiten las "Alertas de Control" -entre otros productos-, como resultado de las evaluaciones que realizan. Se trata de un informe en el que se expone de manera concisa y objetiva los indicios de irregularidades identificadas, la normativa contravenida, el perjuicio identificado. En este enlace se difunde una síntesis de estos informes, con las entidades que no han cumplido con las alertas y no implementaron acciones correctivas después de haberlas recibido.
- Postulá con la tuya: programa cuyo objetivo es prevenir el uso inadecuado de los bienes y recursos públicos con fines electorales, mediante actividades y acciones de carácter informativo, con la participación activa de la ciudadanía. Busca sensibilizar e informar a las autoridades, funcionarios, candidatos, medios de comunicación y ciudadanía sobre las prohibiciones, sanciones y normativa que regula el uso de los bienes y recursos del Estado en período electoral. En este marco se implementa "la alerta ciudadana electoral": información proporcionada por un ciudadano o ciudadana, sobre un presunto hecho irregular relacionado al uso de bienes y recursos públicos, con fines electorales, por parte de los servidores y/o funcionarios públicos. La información y mecanismos (por Facebook y el portal) se difunden en esa página específica.

- Audiencias públicas: espacios de participación ciudadana y de información sobre las acciones que realiza la Contraloría, donde la ciudadanía de manera individual o a través de las organizaciones sociales, contribuye al ejercicio del control gubernamental, relacionado al uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como al cumplimiento de las normas legales. Tiene la finalidad de orientar y facilitar el ejercicio de la participación ciudadana, a fin de contribuir en la mejora de las actividades y servicios públicos, en beneficio de todos los peruanos. Se realizan a nivel regional y provincial. Los cronogramas están publicados.
- Auditores juveniles: programa consiste en promover la ejecución de actividades de vigilancia ciudadana en las escuelas públicas, donde los estudiantes de educación secundaria acompañados de sus docentes, previamente capacitados por la Contraloría se organizan para observar el funcionamiento de un servicio público en su institución educativa o comunidad, planteando propuestas para mejorarlo. Es un mecanismo de control social (“veeduría escolar”) que contribuye a promover mejoras en la gestión pública como estrategia de integridad y lucha contra la corrupción.

En la página de Participación Ciudadana también se accede a las declaraciones juradas para la gestión de conflictos de intereses (se difunde información al respecto para orientar a la ciudadanía sobre la temática). Entre otros enlaces también se da a conocer a los ciudadanos con un perfil diferenciado de contenidos los Resultados de las Acciones de Control. Se trata de un nuevo buscador de informes que permite aplicar distintos filtros: por entidades, por regiones, por personas con presunta responsabilidad; así como informes anteriores y datos estadísticos completos de la labor fiscalizadora. Se publica el informe completo y una ficha resumen.

Se da a conocer también en la página destinada a la ciudadanía el contenido de la facultad sancionadora de la entidad, con el registro de sanciones (se puede bajar el archivo en Excel) con el tipo de sanción y su vigencia por ejemplo. En este enlace se orienta e informa a la ciudadanía sobre el tipo de sanciones que ejerce el organismo y el procedimiento de las sanciones en primera y segunda instancia.

Para más información se sugiere ingresar al link de Contraloría TV: se suben videos de interés, con actualizaciones periódicas y por supuesto que esta iniciativa se suma a las interacciones frecuentes con los ciudadanos y la difusión de contenidos por las redes sociales. Se presenta también un portal de obras (Infobras) de todo el país donde el ciudadano puede ubicar, verificar y participar: encuentra la obra pública de su interés y realiza comentarios, sugerencias y aporta fotografías.

Por supuesto que, además, el portal tiene su propia página de Transparencia con los siguientes apartados: datos generales, planeamiento y organización, presupuesto, proyectos de inversión e Infobras, participación ciudadana, personal, contratación de bienes y servicios, actividades oficiales, acceso a la información (está el formulario para solicitar información) y registro de visitas.

Otra página de interés para servidores públicos y ciudadanos es la llamada “Tips de control”, que da a conocer con videos e infografías las recomendaciones emitidas por la Contraloría para orientar -desde un enfoque preventivo- sobre el uso adecuado de los bienes y recursos del Estado y las normas que deben cumplir en el ejercicio de las funciones los funcionarios y servidores. También explican las prohibiciones existentes y las sanciones aplicables.

Como puede advertirse, las buenas prácticas desarrolladas por ambas contralorías pueden tomarse como ejemplo en materia de transparencia y participación ciudadana. A ellas se pueden sumar otros casos, como el que implementa también la EFS de Argentina, que suma a la sociedad civil en su planificación institucional en un programa institucionalizado hace más de 15 años.

La AGN también ha sumado la difusión de sus productos en formato en video no solo a través de sus redes y portal, sino para que los actores directamente afectados por los hallazgos y observaciones de sus informes, sean éstos quienes los hagan circular y los difundan, por ejemplo entre los parlamentarios y/o gestores, en un ejemplo de accountability social vertical. Y además ha instaurado herramientas de rendición de cuentas y de presentación de sus informes así como de seguimiento de sus recomendaciones, con la participación también de la sociedad, en un plano más de apertura hacia la ciudadanía.

La deuda subnacional en Argentina

Desde el año 2016, tal como sucedió en los últimos años en la región, se ha sancionado en la Argentina la ley de Acceso a la Información Pública: Ley N° 27.275, que tiene por objeto “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Como ocurre en Argentina, el reconocimiento normativo del Derecho al Acceso a la Información Pública en América Latina se encuentra, con excepciones, consolidado en la región, ya sea a nivel constitucional como por leyes específicas. Estos mandatos legales han tenido repercusión en las acciones e instrumentos aplicados por los organismos públicos -incluidos los de control y fiscalización- ya sea en transparencia activa como pasiva.

El mapa de la región en relación a las normas de Derecho de Acceso a la Información se presenta a continuación:

Gráfico 5: Países con leyes de Derecho a la Información (América latina)

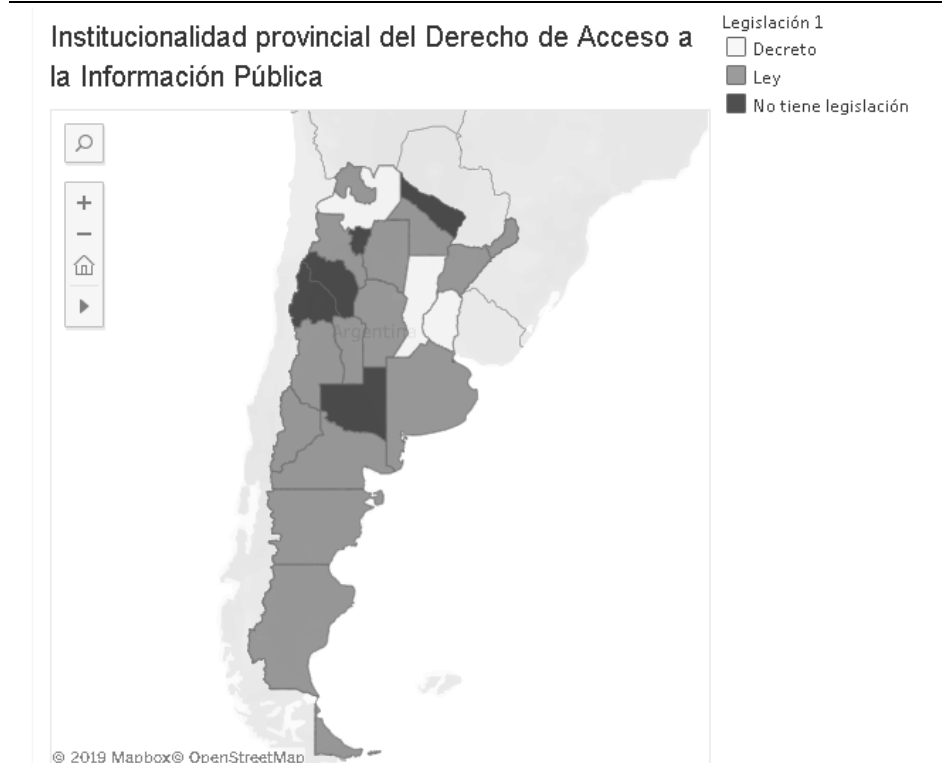


Referencias: Negro (con ley). Gris claro (sin ley). Fuente: <https://observatoriop10.cepal.org>

En concordancia, el órgano rector del control externo a nivel nacional en la Argentina, es decir su EFS, ha profundizado en los últimos años sus mecanismos y buenas prácticas de transparencia. Como se anticipó en párrafos anteriores, la Auditoría General de la Nación de la República Argentina (AGN), de ese organismo se trata, tiene también acciones de participación ciudadana en el ciclo de control, tanto en la etapa de la planificación como durante las instancias de seguimiento de recomendaciones; y ha modernizado las herramientas de difusión y formato de sus informes; en analogía con los lineamientos internacionales ya mencionados. Todavía no alcanza a sus pares regionales más avanzados, pero evidencia mejoras en los distintos pilares del Gobierno Abierto de un año a otro. Es un actor participativo del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017/2019: la AGN es el área responsable del compromiso N° 24 “Promoción de mecanismos de vinculación con la sociedad civil en el ciclo de auditoría”.

El objetivo principal de este compromiso es “Profundizar la vinculación de la Auditoría General de la Nación con la sociedad civil mediante la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la etapa de diseño de la auditoría y una vez aprobado el informe” (Ministerio Modernización, 2019:132). Respecto al Cuarto Plan (2019-2021), actualmente la AGN está convocando a las mesas de diálogo respecto a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo podemos mejorar el ejercicio del control ciudadano con los informes que produce la AGN? La convocatoria a la primera mesa apunta a “pensar instrumentos para mejorar el monitoreo de la adopción de recomendaciones y así ejercer el control ciudadano”. Lo sé porque me ha llegado el mail para participar de la misma como representante de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Ahora bien...o no tanto... ¿Cuál es el panorama a nivel subnacional en Argentina? ¿Qué tan transparentes son los organismos de control externo? ¿Qué tan opacos? ¿Siguen el ejemplo de sus pares regionales y de su EFS...?

Gráfico 6: institucionalización subnacional del Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina



Fuente ³

3

<https://public.tableau.com/profile/emiliano#!/vizhome/InstitucionalidadprovincialdelDerechodeAccesoalInformacinPblica/Dashboar d1 con acceso 20/06/2019>

Como refleja el mapa de la Argentina, a nivel subnacional, de las 24 jurisdicciones todas tienen normativas de acceso a la información a excepción de 4 (16,67%). De las que tienen normativas, el 15% es por decreto, y el 85% por ley.

Del total de las 20 jurisdicciones subnacionales que cuentan con normativas, 11 (55%) no contemplan expresamente en sus textos a los organismos de control externo como sujetos obligados y/o como ámbito de aplicación. Es decir no los nombran puntualmente. Se trata de los textos de las leyes y/o decretos de las provincias de: Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta, Entre Ríos y Santa Fe. Esta situación no las exime de la obligatoriedad de brindar información por el mecanismo que haya sido dispuesto o por el que el organismo de control disponga (ello depende de su grado de dependencia respecto a los sujetos expresamente obligados o ámbito de aplicación expresamente enunciado y/o su grado de autonomía establecido en la Constitución provincial).

Por otro lado, 9 normas subnacionales (45%) sí designan a los organismos de control externo como sujetos obligados y/o ámbito de aplicación, con el mismo nivel de responsabilidad respecto al resto de los organismos / poderes públicos. Se trata de las siguientes: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Mendoza, San Luis, Córdoba, La Rioja, Catamarca y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el siguiente cuadro se especifica el número y tipo de norma de acceso a la información subnacional, su año de sanción / dictado:

Cuadro 3: Argentina: normas subnacionales de Acceso a la Información Pública

Jurisdicción subnacional (provincias menos Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	Norma / reglamentación	Año
Buenos Aires	Ley 12475	2000
Río Negro	Ley 1829	1984
Chubut	Ley I 156 (antes 3764)	2006
Santa Cruz	Ley 3540	2017
Tierra del Fuego	Ley 653	2004
Neuquén	Ley 3044	2016
Mendoza	Ley 9070	2018
San Luis	Ley V 0924	2015
Córdoba	Ley 8803	1999
La Rioja	Ley 10.119	2019
Catamarca	Ley 5336	2011
Santiago del Estero	Ley 6753	2005
Chaco	Ley 6431 / Ley 1774 - 47 B	2009
Corrientes	Ley 5834	2008
Misiones	Ley IV 58	2012
Jujuy	Ley 4444	1989
Salta	Decreto 1574	2002
Entre Ríos	Decreto 1169	2005
Santa fe	Decreto 692	2009
CABA	Ley 104 (actualizada por la 5784)	1998 y 2016

Fuente: elaboración propia en base a ³

³ Ídem anterior y buenosaires.gob.ar con acceso 20/06/2019.

A nivel subnacional, el modelo de control externo en Argentina está conformado por: 22 tribunales de cuentas (91,67%) y 2 auditorías generales (8,33%). A partir de la consideración de las normas internacionales de fiscalización pública sobre transparencia, y los principios y buenas prácticas que de ellas se derivan, así como de documentos guía para la elaboración de leyes del derecho de acceso a la información, se han aplicado especialmente para este trabajo una serie de indicadores en los organismos de control externo subnacionales de la Argentina. También se tuvieron en cuenta indicadores aplicados a las EFS en estudios anteriores para el CLAD y conceptos clave sobre transparencia activa -principalmente- recopilados del documento "Ley modelo interamericana sobre acceso a la información" (OEA: 2010).

Los indicadores de transparencia en portales de los 24 organismos (línea de base para el análisis en organismos de control externo subnacionales) han sido los siguientes:

- N° 1 Sección / Enlace / Página de Transparencia / acceso a la información.
- N° 2 Texto de la Constitución provincial.
- N° 3 Leyes mandato legal / funciones / atribuciones condiciones de nombramiento.
- N° 4 Normativas / resoluciones (actos administrativos) del organismo.
- N° 5 Estructura / organigrama.
- N° 6 Indicadores de gestión / informes de resultados / De gestión (vigente).
- N° 7 Información presupuestaria (vigente).
- N° 8 Declaraciones Juradas de Ingresos: declaraciones y/o normativas e información.
- N° 9 Nómina de autoridades y personal (vigente).
- N° 10 Remuneraciones del personal (vigente).
- N° 11 Acceso a los productos / informes del organismo.
- N° 12 Buscador de informes / productos por campos.
- N° 13 Publicación de normas técnicas de control.
- N° 14 Mecanismos de transparencia pasiva: solicitud de información.
- N° 15 Resultados de implementación de transparencia pasiva.
- N° 16 Ubicación y datos de contactos: domicilio, mail, teléfono.
- N° 17 Compras, contrataciones y licitaciones (vigente).
- N° 18 Mecanismos de participación ciudadana en ciclo de control (incluye denuncias, sugerencias, irregularidades).
- N° 19 Material informativo y contenidos de control por redes sociales.

En una suerte de "viaje" desde el centro al extremo sur, desde allí al norte del país, y de oeste a este, para volver de nuevo hacia la ciudad capital, los organismos de control externo y sus respectivos sitios Web institucionales "visitados" para este estudio fueron:

- Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires: www.htc.gba.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia La Pampa: www.tcuentaslp.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Río Negro: tribcuentas.rionegro.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Chubut: tcchubut.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz: www.tcuentas.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Tierra del Fuego: www.tcptdf.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Neuquén: www.tcneuquen.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza: www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de San Luis: www.tribunaldecuentas.sanluis.gov.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de San Juan: tribunaldecuentas.sanjuan.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de La Rioja: www.tclarioja.com.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Catamarca: www.tccatamarca.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Santiago del Estero: www.tcse.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Tucumán: www.tribunaldecuentas.gob.ar

- Tribunal de Cuentas de la provincia de Jujuy: www.tribcuentasjujuy.gob.ar
- Auditoría General de la provincia de Salta: www.agpsalta.gov.ar/web
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Formosa: www.htcformosa.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Chaco: sin Web. Se consultó en chaco.gov.ar/ organismos constitucionales: tribunal de cuentas. Se accede a sitio de concurso año 2013: <http://tribunalctasconcursos.chaco.gov.ar/>
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Corrientes: tribunaldecuentas.corrientes.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Misiones: htc.misiones.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Entre Ríos: www.tcer.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe: tcpsantafe.gob.ar
- Tribunal de Cuentas de la provincia de Córdoba: www.tpcordoba.gov.ar/tc
- Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: www.agcba.gov.ar

A continuación, el cuadro que sintetiza el resultado de la aplicación de los mencionados indicadores de transparencia (relevamiento efectuado del 23 al 28 de junio de 2019 en los portales institucionales de los organismos de control externo subnacional de Argentina):

Organismo TC: Tribunal de Cuentas. Auditoría: Auditoría General	Existencia de indicador (Nº de indicador)	Total de indicadores (máximo: 19)
TC Mendoza	1,2,3,4,5,6,7,8, 11,12, 13,14,16,17	14
TC Entre Ríos	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 16	11
TC Santa Fe	1, 2, 3, 4, 5, 6, 12, 13, 14, 16, 17	11
Auditoría CABA	3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 16, 17, 19	10
TC Buenos Aires	2,3,5, 11, 12, 13, 16, 18	8
TC Chubut	2,3,4,5,8, 11, 12, 16	8
TC Tierra del Fuego	2,3, 4, 11, 12, 13, 16, 17	8
TC Río Negro	2,3,8,11,12,13,16	7
TC Tucumán	2, 3, 4, 5, 11, 12,16	7
TC La Pampa	2, 5, 11, 12, 16, 19	6
TC Jujuy	2, 3, 5, 8, 16	5
Auditoría Salta	2, 4, 11, 12, 16	5
TC Misiones	3, 4, 5, 13, 16	5
TC San Juan	2, 3, 6, 16	4
TC Santiago del Estero	2, 3, 5, 13	4
TC Córdoba	2, 3, 12, 16	4
TC Santa Cruz	2,3,5	3
TC Neuquén	3, 13, 16	3
TC San Luis	2,3,16	3
TC Catamarca	5, 6, 16	3
TC Formosa	3, 5, 16	3
TC La Rioja	5, 16	2
TC Corrientes	3	1
TC Chaco	ninguno	0
Promedio nacional de indicadores		5,63
Suma total entre los organismos (de un total de 456)		135
AGN (EFS)	1, 3, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19	14

Elaboración propia

Como se refleja al final del cuadro, al “volver” a la ciudad capital se “visitó” la entidad de fiscalización superior, relevando también los mismos indicadores que en las subnacionales, a modo comparativo. Del cuadro anterior surgen los siguientes datos:

- Solo un Tribunal de Cuentas (Mendoza) alcanza igual medición que la EFS del país, con 14 indicadores. Ambas alcanzan la mejor medición.
- El promedio alcanzado por el total de los organismos de control externo (5,65) representa el 29,60% del 100% de indicadores máximos a alcanzar, si todas las entidades aplicaran todos los indicadores.
- La suma total registrada (135) se corresponde con el 29,60% del total posible de indicadores implementados en el 100% de las entidades subnacionales (456).
- Es de destacar que los únicos organismos subnacionales de la Argentina que integran OLACEFS como miembros asociados son el Tribunal de la provincia de Buenos Aires y el de Santa Fe. Esta condición les otorga ventaja frente al resto en lo que respecta a su actualización y articulación técnico profesional. Están ubicados por encima del promedio.
- El indicador que más se aplica es el de la difusión de la ubicación y datos del contacto de la entidad, en un 83% (lo implementan 20 organismos), seguido del de la publicación de los textos completos de las leyes que establecen el mandato, funciones y atribuciones (el 79%: 19 organismos); así como los textos de las respectivas constituciones subnacionales (16 entidades: 66%), el organigrama (15 organismos con el 62%). Se trata de los indicadores más tradicionales de transparencia, por llamarlos de algún modo.
- El buscador de productos / informes (lo aplica el 50%, 12 organismos).
- Menos de la mitad de los organismos (10) implementan los indicadores que permiten acceder a los productos / informes y a las normas técnicas de control (41%); mientras que 9 entidades dan a conocer sus actos administrativos a través de sus portales (37%).
- 6 organismos publican informes que permiten dar cuenta de sus gestiones / resultados (25% del total); mientras que 4 difunden información y/o publican las declaraciones juradas de ingresos y sus compras / contrataciones / licitaciones (16%).
- Solo 3 entidades tienen enlaces específicos de Transparencia / Acceso a la Información (12%), en tanto 2 han implementado mecanismos de transparencia pasiva (8%).
- También 2 son los que tienen redes sociales y las mantienen actualizadas en sus contenidos vigentes.

La implementación según la cantidad de organismos que aplican cada indicador -y su porcentaje respecto del total en orden descendente- figura en el cuadro que se expone a continuación:

Total de indicadores implementados: orden descendente			
Nº	Síntesis de la descripción del indicador	Cantidad de organismos que lo implementan (sobre un total de 24)	%
16	Ubicación y datos de contacto	20	83,33
3	Leyes: mandato / funciones / atribuciones	19	79,17
2	Constitución provincial / subnacional	16	66,67
5	Organigrama	15	62,50
12	Buscador de informes / productos	12	50,00
11	Acceso a los productos / informes	10	41,67
13	Normas técnicas de control	10	41,67
4	Normativas / acuerdos / fallos / resoluciones	9	37,50
6	Informes de gestión / De resultados	6	25,00
8	Declaraciones Juradas de Ingresos	4	16,67
17	Compras, contrataciones y licitaciones	4	16,67
1	Página de Transparencia / Acceso a la información	3	12,50
14	Mecanismos de transparencia pasiva	2	8,33
19	Material informativo y contenidos de control por	2	8,33

	redes sociales		
7	Información presupuestaria	1	4,17
9	Nómina de autoridades y personal	1	4,17
18	Participación ciudadana en el ciclo del control	1	4,17
10	Remuneraciones del personal	0	0,00
15	Resultados de implementación de transparencia pasiva	0	0,00
Total (de 456 máximo posible)		135	100

Elaboración propia

Es de destacar que, independientemente del relevamiento de los indicadores mencionados, se han detectado una serie de buenas prácticas en torno a los pilares de Gobierno Abierto en los portales que formaron parte del "recorrido" por las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires. Algunas de ellas han sido las siguientes:

- 17 organismos tienen enlaces activos a sitios de otros organismos de control y/o organismos provinciales, Red Federal de Control, Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control, organismos de control nacional e internacional.
- 14 difunden noticias actualizadas sobre la temática.
- 10 tienen formularios para el envío de mensajes, sugerencias, consultas (1 de ellos incluso presenta la posibilidad de dejar críticas).
- 10 sintetizan la información sobre sus funciones y el universo de control, su planificación anual con gráficos, resúmenes, cuadros e infografías de procesos / etc.
- 7 presentan los contactos del mail y/o teléfonos para ubicar a sus responsables y/o funcionarios.
- 7 tienen un muy completo y útil buscador de normativa general y/o de control, por campos (en algunos se orienta al público no especializado con información extra y se anexa reglamentación y normas internas de contexto).
- 6 tienen enlaces activos, es decir que tienen la intención, pero aun no han subido la información actualizada respecto a las siguientes temáticas o contenidos: datos abiertos o memorias institucionales o buscadores de productos / normativas y plan anual e informe de la cuenta de inversión o presupuestos o transparencia / RR.HH y remuneraciones.
- 4 brindan los perfiles de sus dotaciones de recursos humanos y/o el currículum de sus funcionarios / autoridades.
- 3 tienen publicaciones propias de control público.
- 3 desarrollan capacitaciones propias (internas y externas).
- 2 cuentan con Plan Estratégico.
- 2 publican calendarios con eventos de distinto tipo que se va actualizando.
- 2 difunden los convenios suscriptos con distintas entidades.
- 1 tiene Código de Ética
- 1 presenta una encuesta de satisfacción sobre servicios, atención y portal Web.
- 1 publica concursos abiertos de recursos humanos.
- 1 difunde su Carta compromiso con el ciudadano.

Finalmente, a modo comparativo, se procedió a comparar el grado de aplicación de los indicadores comunes tanto en las EFS como en los organismos subnacionales en la Argentina. De los indicadores relevados en las entidades nacionales, el único que no fue contemplado en las subnacionales fue el del Código de Ética. El resto fue considerado en 10 de los indicadores aplicados para las instituciones argentinas. El grado de implementación de los indicadores compartidos ha sido del 29,58%; cuando en el orden regional había sido de más del doble, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

organismo	Indicadores compartidos: EFS y subnacionales	cantidad de indicadores subnacional
Tribunal de Cuentas Mendoza	1,3,6,7,8, 11,12, 13	8
Tribunal de Cuentas Entre Ríos	1, 3, 6, 9, 11, 12, 13	7
Auditoría CABA	3, 6, 7, 11, 12, 13	6
Tribunal de Cuentas Río Negro	3, 8, 11, 12, 13	5
Tribunal de Cuentas Santa Fe	1, 3, 6, 12, 13	5
Tribunal de Cuentas Chubut	3, 8, 11, 12	4
Tribunal de Cuentas Tierra del Fuego	3, 11, 12, 13,	4
Tribunal de Cuentas Buenos Aires	3, 11, 12, 13	4
Tribunal de Cuentas San Juan	2, 3, 6	3
Tribunal de Cuentas Tucumán	3, 11, 12	3
Tribunal de Cuentas Corrientes	3	3
Tribunal de Cuentas La Pampa	11, 12	2
Tribunal de Cuentas Neuquén	3, 13,	2
Tribunal de Cuentas San Luis	2,3,	2
Tribunal de Cuentas Santiago del Estero	3, 13	2
Tribunal de Cuentas Jujuy	3, 8	2
Auditoría Salta	11, 12	2
Tribunal de Cuentas Misiones	3, 13	2
Tribunal de Cuentas Córdoba	3, 12	2
Tribunal de Cuentas Santa Cruz	3	1
Tribunal de Cuentas Catamarca	6	1
Tribunal de Cuentas Formosa	3	1
Tribunal de Cuentas La Rioja		0
Tribunal de Cuentas Chaco	0	0
Promedio		2,96
Total (suma)		71
AGN (EFS)	1, 3, 6, 7, 11, 12, 13	7

Elaboración propia

El organismo de Mendoza es el que presenta los mejores resultados, nuevamente, incluso con un indicador más que la EFS.

Palabras finales: un control en movimiento

Este trabajo ha tenido la intención de dar cuenta, de mostrar, que la fiscalización en América latina es dinámica, se está moviendo: no se está quedando estancada en modelos tradicionales por más limitaciones y críticas que se le puedan hacer a sus organismos, sus resultados, sus diseños.

El control público está adoptando los pilares de Gobierno Abierto en sus EFS. Cada vez más. En la región las entidades nacionales de control externo implementan acciones y buenas prácticas que involucran a los ciudadanos en el ciclo de fiscalización.

A la vez, cada vez más, transparenta su gestión y son “transparentadoras” de la gestión de sus entes fiscalizados; de la mano de ser sujetos obligados de las leyes del derecho de acceso a la información pública. Así lo evidencian los indicadores implementados para este trabajo, en torno a la transparencia y la participación ciudadana en 19 EFS de la región: la medición alcanzó mejores resultados que en ediciones anteriores.

A nivel subnacional, por lo menos en la Argentina, todavía queda mucho por construir. Las normas están, queda, tal vez, dar el puntapié inicial del recorrido por parte de los organismos; de vencer resistencias internas quizás. Aquellos que están amparados por el encuadre y el entorno de sus pares de OLACEFS tienen parte del camino allanado. Por el momento, la implementación de indicadores ha dado en déficit a nivel subnacional, y los que se aplican en su mayoría son los indicadores más tradicionales, por llamarlos de algún modo: difusión de los datos básicos del organismo, de la Constitución subnacional y leyes orgánicas y organigrama. Solo el 41% de los organismos relevados tiene mecanismos para la búsqueda de sus productos, y en otro tanto se accede a los mismos, por dar un ejemplo. Del total de indicadores de Transparencia aplicados en la región se alcanza el 77% en promedio y a nivel subnacional el 29%: su desarrollo todavía es incipiente a nivel subnacional, aunque sucede lo mismo con algunas EFS en la región aunque el promedio es más alto en comparación.

La transparencia y la participación ciudadana cobran sentido si brindan valor público para quienes son destinatarios de las políticas públicas, precisamente, y en el caso de los organismos de control también para los gestores, para los parlamentarios a favor del sistema de rendición de cuentas. Los organismos de control externo pueden ser actores protagónicos en este tablero. Por sus desafíos y oportunidades, seguiremos transitando los organismos de control externo para ver qué nos depara el próximo escalón por transitar.

Bibliografía

- García Wolff, 2018, "Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana: pilares del Gobierno Abierto en la agenda actual de los organismos de control de América latina", documento presentado en el XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México, 6 al 9 de noviembre.
- INTOSAI, 2013, ISSAI N° 12, "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos", Beijing, China.
- INTOSAI, 2007, ISSAI N° 20, "Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas", DF México, México. (2007).
- INTOSAI, 2007, ISSAI N° 21, "Principios de Transparencia y Responsabilidad - Principios y Buenas Prácticas", DF México, México.
- Ministerio de Modernización, Presidencia de la Nación, 2017, "III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina", Buenos Aires, Argentina.
- OEA, Consejo Permanente, 2010, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, documento aprobado en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, Lima, Perú, con acceso 20/06/2019: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf
- OLACEFS, 2009, "Declaración de Asunción sobre Principios de Rendición de Cuentas", Asunción, Paraguay.
- OLACEFS, 2013, "Declaración XXIII Asamblea General sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública", Santiago de Chile, Chile.
- OLACEFS, 2013 b, "Participación Ciudadana: principio transversal que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación del valor público", Santiago de Chile, Chile.
- OLACEFS, (2014 a), "Las entidades fiscalizaciones superiores y la rendición de cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América latina", Bogotá, Colombia.
- OLACEFS, (2014 b), "Las entidades fiscalizaciones superiores y la rendición de cuentas. Guía para la implementación de los principios sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción", con acceso el 20/06/2019: <http://www.olacefs.com/p13041/>.
- OLACEFS, 2019, "Mejorando el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y línea base", acceso 18/06/2019: <http://www.olacefs.com/diagnostico-y-linea-base-mejorando-el-acceso-a-la-informacion-y-el-uso-de-los-productos-de-fiscalizacion-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Peruzzotti Enrique, 2008, "Marco conceptual de la Rendición de Cuentas", Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, Buenos Aires, Argentina.

Sitios de Internet consultados

EFS (fechas de consulta entre el 17/06/2019 y el 18/06/2019):

Argentina: Auditoría General de la Nación: www.agn.gov.ar. También se accedió el 29/06/19.

Bolivia: Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia: www.contraloria.gob.bo

Brasil: Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil: www.tcu.gov.br

Chile: Contraloría General de la República de Chile: www.contraloria.cl. También se accedió el 29/06/19.

Colombia: Contraloría General de la República de Colombia: www.contraloria.gov.co

Costa Rica: Contraloría General de la República de Costa Rica: www.cgr.go.cr

Cuba: Contraloría General de la República de Cuba: www.contraloria.cu

Ecuador: Contraloría General del Estado de la República del Ecuador: www.contraloria.gob.ec

El Salvador: Corte de Cuentas de la República de El Salvador: www.cortedecuentas.gob.sv

Guatemala: Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala: www.contraloria.gob.gt

Honduras: Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras: www.tsc.gob.hn

México: Auditoría Superior de la Federación de México: www.asf.gob.mx

Nicaragua: Contraloría General de la República de Nicaragua: www.cgr.gob.ni

Panamá: Contraloría General de la República de Panamá: www.contraloria.gob.pa

Paraguay: Contraloría General de la República de Paraguay: www.contraloria.gov.py

Perú: Contraloría General de la República de Perú: www.contraloria.gob.pe. También se accedió el 29/06/19.

República Dominicana: Cámara de Cuentas de la República Dominicana: www.camaradecuentas.gob.do

Uruguay: Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay: www.tcr.gub.uy

Venezuela: Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela: www.cgr.gob.ve

Organismos de control subnacionales de Argentina (fechas de consulta entre el 23/06/2019 y el 28/06/2019):

Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires: www.htc.gba.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia La Pampa: www.tcuentaslp.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Río Negro: tribcuentas.rionegro.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Chubut: tchubut.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz: www.tcuentas.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Tierra del Fuego: www.tcptdf.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Neuquén: www.tcneuquen.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza: www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de San Luis: www.tribunaldecuentas.sanluis.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de San Juan: tribunaldecuentas.sanjuan.gov.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de La Rioja: www.tclarioja.com.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Catamarca: www.tccatamarca.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Santiago del Estero: www.tcse.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Tucumán: www.tribunaldecuentas.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Jujuy: www.tribcuentasjujuy.gob.ar

Auditoría General de la provincia de Salta: www.agpsalta.gov.ar/web

Tribunal de Cuentas de la provincia de Formosa: www.htcformosa.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Chaco: sin Web vigente. Consultar <http://chaco.gov.ar/> organismos constitucionales: tribunal de cuentas. Se accede a sitio de concurso del año 2013: <http://tribunalctasconcursos.chaco.gov.ar/>

Tribunal de Cuentas de la provincia de Corrientes: tribunaldecuentas.corrientes.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Misiones: htc.misiones.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Entre Ríos: www.tcer.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe: tcpsantafe.gob.ar

Tribunal de Cuentas de la provincia de Córdoba: www.tpccordoba.gov.ar/tc

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: www.agcba.gov.ar

Reseña biográfica

Nuria García Wolff. Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Experta en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla, España). Master en Auditoría Gubernamental (Universidad de San Martín, Argentina). Es supervisora en la Dirección General de Control de Desarrollo Social de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Es docente universitaria en la materia Principios y Metodología de la Auditoría Integral II de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad de San Martín y del Diploma en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO, Argentina. Integra la comisión colaborativa de la Red de Evaluación de Políticas Públicas (RIEPP) y forma parte de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA).