



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“BUENA GOBERNANZA EN EL CONTROL ESTATAL: LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO RECEPTORAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL CASO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE”.

Autor:

CPN GASTÓN FONTANINI

Cohorte: **2010-2011**

Director de Tesis:

DR. CPN BRUNO REZZOAGLI

ÍNDICE:

* Siglario y abreviaturas.	3
* Introducción.	4
* Problema de Estudio.	7
* Alcance y Delimitación.	9
* Objetivo General y Objetivos específicos.	11
* Hipótesis.	12
* Justificación del Tema.	13
* Estado del Arte.	16
* Marco Teórico.	20
* Metodología de la Investigación.	23
* <u>Capítulo I:</u> Aproximaciones a la Buena Gobernanza.	25
1.1- ¿Qué es la gobernanza? o mejor aún ¿qué es la “buena gobernanza”?	27
1.2- La “buena gobernanza” como peldaño actual de la reforma y modernización del Estado.	35
1.3- Aclarando términos, parecidos pero no iguales: “governabilidad”, “gobierno abierto”, “gobierno en red” y “buena gobernanza”.	52
* <u>Capítulo II:</u> La participación ciudadana como estandarte de la Buena Gobernanza.	59
2.1- La democracia como marco de la participación ciudadana.	61
2.2- Conceptualizando la participación ciudadana. ¿Cuál es su tipología?	69
2.3- Los “posibles” detonantes de la participación ciudadana.	76
2.4- Principales mecanismos de participación ciudadana vigentes. El caso argentino.	83
* <u>Capítulo III:</u> El control o accountability social y su inserción en el ámbito del control estatal.	108
3.1- “El continente”: el control estatal.	112
3.1.1- Importancia del control en el ámbito público.	112
3.1.2- Sistema de control estatal Argentino y Santafesino.	115
3.2- “El contenido”: ¿qué es el control o accountability social? Dimensiones.	155

3.3- El control diagonal: importancia del “contenido” con un lugar preponderante dentro del “continente”.	164
* Capítulo IV: Realidad y perspectivas del TCP y su contraste con el enfoque teórico de la accountability social.	170
4.1- Necesidad de verticalizar la accountability horizontal. Accountability diagonal dentro del TCP.	172
4.2- Caracteres del TCP como condicionantes positivos y negativos para la accountability diagonal.	177
4.3- Diagnóstico estratégico del TCP y su representación mediante una matriz FODA.	206
* Capítulo V: Propuesta de incorporación de la participación ciudadana al Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe para su Buena Gobernanza.	212
5.1- Fortalecimiento relacional del TCP: el “qué hacer” y “por qué” en términos de participación ciudadana soporte de las tareas de control.	215
5.1.1- El “ANTES”: “Acceso a la Información Pública” y “Atención de denuncias y propuestas ciudadanas”.	218
5.1.2- El “DURANTE”: “Más y mejores auditorías”, “Veedurías ciudadanas” y “Reuniones Plenarias Públicas”.	230
5.1.3- El “DESPUÉS”: “Audiencias públicas” y “Evaluación de satisfacción de sus clientes”.	242
5.2- Fortalecimiento introspectivo y posicionamiento social del TCP: el “cómo” en términos de participación ciudadana soporte de las tareas de control.	248
* Conclusiones finales.	261
* Anexo I: Entrevistas en profundidad.	264
* Anexo II: Visitas página WEB TCP – años 2017 y 2018.	266
* Anexo III: Formulario solicitud acceso a la Información pública.	268
* Anexo IV: Organigrama Dirección General de Auditorías.	269
* Bibliografía - Legislación y Normativas – E@grafía.	270

SIGLARIO Y ABREVIATURAS

Sigla/Abrev.	Significado
AGN	Auditoría General de la Nación
APOC	Asociación del Personal de los Organismos de Control
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COMTEMA	Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de OLACEFS
COPE	Consejo de Planeamiento Estratégico
COPE	Consejo Planeamiento estratégico
CP	Constitución Provincial
CTPBG	Comisión Técnica Prácticas Buena Gobernanza de OLACEFS
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
EUROSAI	Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores e Europa
FACPCE	Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDIGI-EFS	Índice de disponibilidad de información a la ciudadanía de las EFS
IETEI	Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRAM	Instituto Argentino de Normalización y Certificación
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	Organización Internacional de Normalización
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de EFS.
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RFCP	Red Federal de Control Público
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SIGEP	Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe
SPTCRA	Secretariado Permanente de Tribunales de Cuenta de la República Argentina
TCP	Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe
UAI	Unidades de auditoría interna

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, las sociedades se encuentran desde sus entrañas unidas por un creciente espíritu democrático según el cual la colaboración público y privada aparece como una herramienta que permite validar la movilización de los recursos y así dar respuesta a las necesidades sociales de manera más eficiente.

Toda reforma del Estado debe incluir un reto y una necesidad, requiriendo que aquellos que forman parte de lo público, respondan con eficiencia, eficacia y oportunidad tanto a las demandas crecientes y justificadas de la sociedad como a las exigencias que plantea la estabilidad macroeconómica y la globalización de los mercados (Blutman, 1999).

Aparece la premisa de un gobierno que medie, concerte, laude, regule y cree igualdad de oportunidades bajo las exigencias del bien común; ante una nueva cultura social marcada por el interés de la ciudadanía por ser partícipe, tanto individual como colectivamente, en los asuntos públicos, implicando ello una exigencia más activa en la demanda de servicios públicos de mayor calidad, un uso más eficiente de los recursos administrados por las instituciones gubernamentales y una gestión pública transparente e inmersa en procesos efectivos de rendición de cuenta (Cunill Grau; 2007).

Bajo el influjo del concepto de “buena gobernanza” afloran esquemas o modelos de gestión de lo público centrados en la articulación con terceros, los cuales se ven marcados por la forma como surgen, operan y se dirigen dichas redes, por las asociaciones que el gobierno establece con la sociedad, por los problemas que conlleva la cooperación entre los múltiples actores que son portadores de diversas posiciones y por los procedimientos que se han seguido para resolver los conflictos y problemas operativos que inevitablemente emergen en las acciones colectivas (Aguilar Villanueva; 2004).

Así, la exigencia de un creciente involucramiento ciudadano forma parte de la agenda común a distintos actores. Por un lado, son los movimientos sociales con ciudadanos activos y diversas asociaciones civiles y por el otro es el propio gobierno quienes propenden a un desempeño más receptivo de los intereses sociales y promueven diseños institucionales de participación que complementen los ofrecidos por la democracia representativa (Bombal; 1996). Esta dualidad materializa aquello conceptualizado por Castellá Andreu (2001), quien concibe a la participación como un derecho fundamental de los ciudadanos, donde la autoridad pública abre las puertas a la colaboración de aquellos en la determinación y gestión de los asuntos públicos, y a su vez, los ellos hacen valer sus intereses sociales ante las instancias públicas para determinar y configurar los intereses generales.

Hablar de la ansiada meta de eficiencia para la acción del gobierno, impone sin lugar a dudas, poner el ojo en el receptor de las tareas a desarrollar, en su especificidad, en sus deseos y sus expectativas. Como expresa Contreras (2010), la incorporación de estándares en la gestión pública estatal implica involucrar al aparato público en un proceso de cambio en la gestión que supone mayor reconocimiento social.

Ya no es viable que quienes dirigen las organizaciones públicas del Estado lo hagan sin el constante monitoreo, seguimiento, control y evaluación de sus actuaciones, por parte de los beneficiarios de su gestión.

Desde la óptica de la presente investigación, se busca poner énfasis en un aspecto puntual dentro de la participación ciudadana y que tiene que ver con el reto del desarrollo de un verdadero “control estatal participativo”, el cual necesariamente debe ser propugnado y facilitado por parte de los Organismos de Control Estatal o más modernamente llamados Entidades de Fiscalización Superior (en adelante EFS¹) como vía de acercar su accionar al pueblo y entablar estrategias de colaboración, donde sea el ciudadano no solo un receptor de los resultados del control sino también un artífice del mismo (Rivera, 2007).

Esta forma de accionar desde lo público demanda la existencia de engranajes que articulen en sincronía lo público y lo privado. Este funcionamiento es descriptivo del concepto de “buena gobernanza”, en donde como expresa Lindt (1992), no debe haber desaparición ni debilitamiento del Estado, ni tampoco éste se corre a un costado dejando librado a la sociedad las decisiones sobre la forma de satisfacer sus necesidades y la verificación de que esto realmente se haya realizado; sino que el Estado en su accionar se apoya cada vez más en otros actores que forman parte del sector privado sin perder su identidad distintiva y sus propios fines. Bajo este principio y coincidiendo con tal pensamiento, consideramos que las EFS, lejos de ceder espacio, se verán fortalecidas y encontrarán nuevos bríos a partir de sus “alianzas” con la sociedad para el ejercicio de sus funciones; ante lo cual desarrollaremos las implicancias de la accountability diagonal como manifestación de tal accionar conjunto entre la ciudadanía y las EFS.

La idea que buscaremos plasmar tiene que ver con identificar y propulsar las pautas y paradigmas de la “buena gobernanza” dentro de los organismos de control estatal, implicando ello una adaptación institucional y procedimental de las EFS para su recepción. En dicho

¹ *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y la gestión financiera pública. Constituyen las principales entidades de auditoría y control del sector público, centradas en la rendición de cuentas y la transparencia de los fondos públicos, gozan de una posición única para contribuir en el desarrollo y mantenimiento de mecanismos de rendición de cuentas más sólidos y eficaces entre los gobiernos y sus ciudadanos (en <http://www.olacefs.com> consultado el 28/08/2018).*

camino pondremos especial énfasis, como centro de nuestro estudio, en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (en adelante TCP).

Estamos convencidos que la buena gobernanza en el control, contribuirá a que los individuos y organizaciones puedan evaluar los resultados e impactos de las acciones desarrolladas por el Estado, en cumplimiento de los mandatos delegados por ellos mismos y en pos del bien común. Representa una dualidad de derechos y deberes para la ciudadanía que tiene que ver con aspectos tales como la vigilancia en la toma de decisiones durante el proceso de gestión pública, el monitoreo de la ejecución de obras, programas y proyectos, de la prestación de servicios y del manejo de recursos en general.

Las características actuales del contexto marcado por una gran circulación de información y por una ciudadanía demandante que pregona por ejercer un control social para poder incidir en el mejoramiento de la gestión y resultados del sector público hace imprescindible que desde las EFS se facilite ese lugar al ciudadano y se propenda al ejercicio de dicho control.

Con miras en tales objetivos, ante la necesidad de que las EFS sean receptoras de la intervención de la ciudadanía, analizaremos los antecedentes, historia, así como la configuración actual de nuestro sistema de control estatal, tanto a nivel nacional como de la provincia de Santa Fe; y posteriormente nos abocaremos y centraremos en el análisis de los principales caracteres que condicionan, ya sea de manera positiva o negativa, la incorporación de las premisas de la participación ciudadana dentro del TCP.

Abordaremos luego, el desarrollo de una propuesta de lo que nos hemos permitido llamar los “momentos del control participativo” (antes-durante-después), en donde cada uno de ellos se propone como receptor de una adecuada participación ciudadana; así surgirán y se desarrollarán mecanismos como ser: las auditorías visibles, la promoción y atención de denuncias ciudadanas, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas y el fomento del acceso a la información pública, entre otros.

Como corolario de la tarea emprendida propondremos ciertas recomendaciones respecto de las pautas que consideramos conducentes para realizar un control acorde a las nuevas exigencias, para tratar de lograr eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos públicos y poder mantener informada a la comunidad sobre el destino de los mismos, teniendo como vehículo impostergable la participación social para alcanzar dichos objetivos, redefiniendo estructuras y procedimientos, lo cual sin lugar a dudas repercutirá en el fortalecimiento institucional del TCP.

PROBLEMA DE ESTUDIO

El sistema democrático actual exige mayor dinamismo y flexibilidad en el accionar del aparato estatal (O'Donnell; 2004), emergiendo como requisitos la consulta, el diálogo, las encuestas e incluso la colegislación, la codecisión y el cocontrol. Esto crea la necesidad de una participación ciudadana pero que debe ir más allá de la reacción electoral como evaluación de sus gobernantes, efectuada cada dos o cuatro años; sino que la misma debe estar presente en la definición de las políticas públicas y posteriormente en el control de la efectivización de las mismas, no como reemplazo del gobierno en quien ha delegado facultades, sino como apoyo y anclaje del mismo (Rivera Sánchez, 1998).

Existen barreras que es necesario abordar; el "ciudadano de a pie", como lo describía Ortega y Gasset², no está interesado en participar e incluso puede catalogárselo de apático, ya que como opina Haldenwag (2005), éste observa al gobierno con muchas deficiencias, con procesos complicados y lentos, con provisión de bienes públicos fundamentales insuficiente; con exceso de jerarquización y centralización; con administraciones locales que no tienen autoridad o competencia para ocuparse de los asuntos más importantes; con gobiernos que carecen de un conjunto común de normas y procedimientos; con presupuestos que no son transparentes, por lo que los ciudadanos no saben en qué se gastan sus impuestos y contribuciones; con carreras de los funcionarios que dependen del apoyo político y no de la aptitud personal; con la existencia de sobornos y favores al margen de la legalidad.

En un intento de torcer tales tendencias, diversos organismos públicos con el afán de mejorar su rendimiento y lograr un acercamiento a las necesidades de sus usuarios han visto en los procesos de participación ciudadana una vía de acercamiento a tales cometidos. Vehicular la posibilidad de participación ciudadana en lo público no debe implicar un cambio en el paradigma democrático que regula la forma de gobierno, sino que por el contrario implica un refuerzo de tales estructuras. Según lo expresa Vallespín (2000), la fortaleza del Estado debe pasar a ser su adaptación a contingencias, el hecho de no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad, sino el poder basarse en sus capacidades negociadoras y unificadoras con su contexto, convirtiéndose en un Estado más versátil, flexible y multiforme.

Tal dirección de la gestión pública no se encuentra al día de hoy explorada en gran medida por parte de las EFS y es en dicha dirección en la cual centramos nuestro estudio, tratando de identificar los pasos a seguir para su logro. La premisa fundamental al incorporar o

² *José Ortega y Gasset Madrid, 9 de Mayo de 1883, 18 de Octubre de 1955: fue un filósofo y ensayista español, exponente principal de la teoría del perspectivismo y de la razón vital —raciovitalismo— e histórica, situado en el movimiento del novecentismo -Fuente: <http://www.filosofia.org/ave/001/a185.htm>*

intensificar la participación ciudadana en el control debe conllevar un punto de partida que es ineludible e implica el pensar y auto reflexionar como organismos de control gubernamental: *¿quiénes somos?, ¿qué hacemos?* y fundamentalmente *¿para quienes?*

Sólo a partir de la comprensión de la real dimensión que dichos interrogantes plantean para los EFS y de la contextualización en que los mismos se erigen, es que se podrá mejorar en su propia gestión para así poder contribuir en la mejora de la gestión pública en general, lo cual debe ser el objetivo último de su devenir diario; plasmando en su accionar las premisas de la buena gobernanza.

Sin embargo, no todo lo que se nos presenta es un horizonte despejado, muchas veces se pone en juicio la conveniencia y la naturaleza de la participación y aparecen interrogantes como: *¿es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se diseñan, implementan y controlan políticas públicas?, ¿tienen algo “valioso” que decir a sus representantes?, ¿están dotados de las capacidades y conocimientos necesarios para el ejercicio de tal derecho participativo?, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias?* (Restrepo; 2001); o más aún, *¿por qué cargar en el ciudadano nuevas responsabilidades?*

Todas estas cuestiones nos plantean una problemática que justifica su estudio y que tiene que ver fundamentalmente con la definición y convencimiento de la necesidad primero, y en tal caso, después con la implementación y ejecución de una efectiva participación ciudadana dentro de los EFS en general y del TCP en especial. Para tales fines será preciso realizar un estudio de la normativa actual, evaluando la existencia o no de herramientas institucionales pertinentes; así como un relevamiento empírico, analizando experiencias existentes hasta el momento y la realidad del TCP con miras en la incorporación de nuevas prácticas de interacción con la sociedad.

ALCANCE Y DELIMITACIÓN

Con esta investigación nos propusimos hacer un análisis del basamento legal, antecedentes, incorporación, adelantos, logros, obstáculos y tropiezos de la participación ciudadana en temas de control de la cosa pública; vislumbrando los mecanismos y procedimientos que desde las EFS de nuestro país y fundamentalmente desde el TCP se propician o deberían propiciarse en aras del mentado control estatal participativo, todo ello en el período comprendido desde la sanción de la Ley N.º 12510³ y la actualidad.

Tal delimitación ha sido evaluada dado nuestra pertenencia al TCP desde hace casi 10 años, por lo cual se ha buscado analizar la realidad y formular aportes al desenvolvimiento de un organismo del cual formamos parte y tenemos puesto nuestro interés y corazón, lo cual consideramos como el principal motor de la tarea emprendida.

En cuanto al recorte temporal se ha efectuado ponderando que la Ley N.º 12510 que marca el “desde”, ha configurado en gran medida el actual escenario en el que se desenvuelve la administración pública de la provincia de Santa Fe (Gonnet y Demaria; 2010) y en especial el TCP, cuyas Resoluciones internas que se encuentran vigentes son posteriores a la vigencia de la citada Ley. Además las tendencias analizadas, coincidiendo con Aguilar Villanueva (2007, pág. 42), surgen en un “contexto de definición y consolidación del papel que el Estado y particularmente el gobierno habrán de cumplir en el siglo XXI para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información y telecomunicación, nueva economía, regionalización, resurgimiento de las entidades locales, agudización de las desigualdades y anomias sociales, aceleración de la migración transnacional, presencia creciente de las minorías de varios tipo en los Estados nacionales, aumento de los riesgos ambientales”.

Además corresponde que aclaremos que esta tesis, no trata sobre la participación política en general sino que se centra en un tipo especial de participación que es aquella que se da a través de los mecanismos de intervención individual y/o colectiva de la ciudadanía que consideramos deben hacerse presente en las EFS, permitiendo configurar mecanismos de accountability diagonal.

La participación ciudadana en el control estatal debe interesar e involucrar a todos los sectores sociales y organizacionales, incluyendo como primer y trascendental eslabón a la administración pública en general y a las propias EFS; y además a la sociedad civil, a las empresas y organizaciones, a los gremios y sindicatos y a la comunidad en general, como

³ Ley N.º 12510: “Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado” de la provincia de Santa Fe, sancionada el 29/11/2005.

productores y receptores de bienes y servicios; estudiándose en la presente los principales mecanismos a partir de los cuales cada uno de estos exponentes de la comunidad pueden ejercer sus influencias.

OBJETIVO GENERAL

Analizar los avances y logros, así como los obstáculos y tropiezos en la incorporación de la participación ciudadana como manifestación de la buena gobernanza dentro del TCP; demostrando su importancia y proponiendo acciones concretas para su implementación como apoyo para el ejercicio de sus competencias.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1- Definir en sentido amplio qué es lo que se entiende por “buena gobernanza”, exponiendo sus implicancias y su impacto en los procesos actuales de modernización del Estado.
- 2- Delimitar el contenido y el alcance de la participación ciudadana como uno de los mecanismos basales de las nuevas formas de gobierno, rescatando el innegable aporte que implica una cultura de participación dentro de cualquier organización y en especial de las públicas.
- 3- Destacar mecanismos actuales con sus aciertos y falencias que hasta el momento se verifican en los procesos de participación, indicando procedimientos vigentes.
- 4- Determinar características y aspectos del control en el Estado a nivel nacional y específicamente de la provincia de Santa Fe.
- 5- Describir las experiencias actuales del TCP en temas de participación ciudadana, abordando el análisis de diferentes caracteres de su realidad como elementos condicionantes, ya sea de manera positiva o negativa, en aras del control o accountability social.
- 6- Proponer acciones y mecanismos necesarios para el fomento y ejecución de procesos de participación ciudadana del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

HIPÓTESIS

1- La buena gobernanza en el control constituye un elemento imprescindible e impostergable dentro de los procesos de modernización estatal actuales. Las EFS y, en especial el TCP, para aggiornarse a las nuevas demandas sociales y requerimientos de eficiencia en las políticas públicas requieren la incorporación de tales conceptos en el antes, durante y después de sus prácticas.

2- Las actuales características normativas, estructurales, de conducción e incluso de cultura organizacional del TCP representan contrapesos, algunos a favor y otros en contra de la incorporación de procesos de participación ciudadana.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Las complejidades que hoy ofrece el ámbito en el cual se desenvuelven los Estados, con un contexto marcado por una inusual efervescencia de muchas de sus variables: económicas, políticas, tecnológicas, culturales, sociales, etc.; algunas con importantes aristas que resultan novedosas y otras con inconvenientes que nunca se han zanjado desde el surgimiento mismo de éstos; hace que una reforma en su accionar sea imprescindible, no solo en aras de mejorar su desempeño sino para garantizar su subsistencia. Como expresa Calame (2012), la naturaleza de las sociedades y de los problemas que deben enfrentar, al igual que la escala en la cual se plantean dichos problemas, son de índole inédita hasta ahora y requieren una revisión de los sistemas conceptuales, de los dispositivos institucionales y de la cultura de los agentes de la función pública.

La actual reforma del Estado o más precisamente reforma del gobierno, atravesada por la influencia de la buena gobernanza, conlleva cambios en la distribución del poder e implica el surgimiento de obligadas relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos. En la actualidad aparece la obligación y la necesidad de los gobiernos de nutrirse de la voluntad libremente expresada por los ciudadanos a través de su participación por diferentes medios en los asuntos de interés público.

Los procesos de democratización política y de reforma del Estado impulsados por las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas públicas, creándose como expresa Coraggio (2001) nuevos espacios de participación popular.

El control social ha sido tradicionalmente visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado. Es la ciudadanía la que suministrará el “élan vital” para la creación de una nueva institucionalidad política, donde la sociedad civil cumplirá un papel central en la construcción de un espacio público democrático, única fuente posible de gobernabilidad y de legitimidad del sistema político.

Los espacios públicos no estatales son escenarios de negociación entre las instituciones políticas y las demandas colectivas, imbricando las funciones de gobierno y la representación de conflictos. Como intermediaciones entre el Estado y la sociedad, estos espacios públicos requieren simultáneamente de los mecanismos de representación y participación. Ambos son necesarios para la existencia de la democracia en las sociedades complejas y para el control democrático del Estado por la sociedad, garantizándose la expresión de la voluntad política de los ciudadanos (Tamayo; 2006).

Ante ello, implementar una buena gobernanza, adaptada a las necesidades del siglo XXI requiere de una verdadera revolución de los conceptos, las mentalidades, instituciones y modos de hacer que sólo puede operarse mediante un esfuerzo obstinado, una firme voluntad guiada por una visión clara de los objetivos a perseguir y los caminos a seguir y ejercida en el largo plazo. Sólo mediante la comprensión primero y abordaje serio después, podrá arribarse a un destino promisorio; justificándose la presente investigación como un aporte de colaboración en cada una de las facetas descriptas.

El camino emprendido en tal sentido, con sus distintas modalidades y la necesidad de impulsar cambios en aquellos casos en que aún no ha habido incursión, dota a la temática de una relevancia muy significativa que amerita su estudio minucioso como forma de entender su dinámica y poder generar aportes conducentes al logro de mejores Estados, más eficientes y adaptados a las necesidades de quienes son sus “dueños” y destinatarios: la ciudadanía.

Existe debate acerca de la participación social, su verdadera necesidad, sus alcances y tensiones que provoca, lo cual nos provee de buenas razones para detenernos a analizar con atención el rol y la naturaleza que tiene y que debe tener ésta y cuáles son sus efectos sobre el sistema político y sobre los propios actores.

Al centrar la atención en un aspecto fundamental del desempeño estatal como lo es justamente su control, el tema bajo estudio amerita el análisis y evaluación de la requerida apertura del Estado y sus instituciones hacia el control inclusivo de la sociedad civil, mecanismo que se posiciona como elemento hábil en el camino hacia una mayor transparencia de la gestión pública y el mejoramiento de la comunicación del Estado y la ciudadanía.

Los ciudadanos, de manera individual o colectiva, tienen el deber y el derecho de concurrir libre y voluntariamente a participar en la instauración y fortalecimiento de las condiciones tendientes a controlar la actividad administrativa, financiera y operativa de la gestión pública y sus resultados (Viveros; 2001). Ahora bien, este espacio que las EFS deben otorgar a la ciudadanía, no tiene que implicar una contradelegación de las competencias que justamente les fueron otorgadas.

Se vuelve imperioso arribar a un equilibrio para lo cual los organismos deben ser muy celosos en la implementación del control estatal participativo, evitando caer en escenarios de confusión de responsabilidades. Este aspecto de difícil maniobra hace más necesario aún el estudio de estas corrientes enmarcada en lo que llamamos “buena gobernanza en el control”.

A partir de la lectura selectiva efectuada sobre los artículos que integran el Estado del Arte que seguidamente expondremos y del análisis de aquella bibliografía que configura las fuentes secundarias utilizadas en la presente investigación se puede inferir que el abordaje

efectuado de los términos “Gobernanza”, “Participación ciudadana” y “Control Estatal”, se presentan en términos generales, como estancos separados, principalmente los primeros en relación con el tercero.

Pueden observarse abordajes respecto del control social y su importancia pero no exponiéndolo como uno de los requisitos de la buena gobernanza de los órganos de control. Además se describen mecanismos de participación social pero fundamentalmente sobre la gestión estatal y muy rara vez sobre el control, en donde se aprecia que el control ciudadano se vincula al ejercicio crítico que ejercen los ciudadanos para regular las acciones de la administración pública en el manejo de los recursos.

Configurar un sistema de control con arraigo en la participación ciudadana en cada una de sus instancias y mecanismos, constituye el propósito y aporte principal de la presente investigación. Desde esta perspectiva se buscará realizar un desarrollo que evidencie la necesidad y fomente la incorporación de los ciudadanos como nuevos actores sociales en la escena del control estatal, todo ello en el marco de un actuar bajo premisas de buena gobernanza por parte de los organismos de control del Estado; en la búsqueda de velar por el cumplimiento de las normas, la respuesta oportuna de las políticas a las necesidades; el manejo transparente de los recursos públicos y el equilibrio de poderes.

ESTADO DEL ARTE

A los fines de abordar el estado del arte relativo a la temática de interés de la presente investigación, hemos buscado analizar la literatura científica en América Latina sobre gobernanza en el control estatal y participación ciudadana, con énfasis en los resultados vinculados a producciones de nuestro país. Para ello desarrollamos un análisis bibliométrico.

Dicho análisis estuvo circunscripto al período que va desde el año 2000 hasta el 2018, con el objeto de obtener información respecto de las publicaciones correspondientes al presente siglo.

La investigación formulada es descriptiva, con corte en el mes de diciembre de 2018 y el estudio comprende el análisis cuantitativo de las publicaciones de autores vigentes en los repositorios y bases científicas más importantes de América Latina. En tal sentido, se ha realizado la búsqueda en las bibliotecas digitales: SciELO –Scientific Electronic Library Online– (www.scielo.org) y RedALyC –Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal– (www.redalyc.org).

Los términos empleados para las búsquedas en estas fuentes fueron aquellos considerados como “palabras clave” dentro de nuestra investigación: “Gobernanza”; “Participación ciudadana” y “Control estatal”.

El instrumento de recolección de datos fue una planilla de cálculo en formato Excel en donde el total de artículos encontrados en cada uno de los repositorios consultados, se los ha analizado en base a 3 variables: país de procedencia, año de publicación y rama de conocimiento en la cual se enrojan.

El análisis de los datos recolectados fue realizado mediante estadística descriptiva desarrollando su frecuencia y porcentaje de participación. A los fines de contemplar los resultados obtenidos en cada una de las bases científicas consultadas para cada una de las variables analizadas, se ha sacado un promedio ponderado tomando en consideración los artículos encontrados en cada una.

Los criterios que se tuvieron en consideración a los fines de filtrar la búsqueda en las bibliotecas electrónicas, respecto de los artículos:

- Haber sido publicados en el período de enero 2000 a diciembre de 2018;
- Tener alguna de las palabras claves buscadas en el título;
- Estar escritos en español o portugués y corresponder a publicaciones de países de latinoamérica.
- Corresponder con las disciplinas o áreas temáticas que hemos considerado relevantes para

nuestro estudio: Ciencias Sociales, Sociología, Administración y Contabilidad, Administración Pública, Economía y Finanzas, Política, Gestión, Estudios Territoriales y Humanidades.

Análisis de los datos y resultados:

****Procedencia geográfica de los artículos por palabra clave:***

1- Gobernanza: se verificó que México y Colombia son dentro del período seleccionado los mayores productores de escritos científicos sobre el tema, representado el 60,52 % del total (11297 artículos en total). Nuestro país ostenta una participación del 8,51 %, con un total de 1327 artículos, encontrándose en el quinto lugar si realizamos un ranking de cuantía de publicaciones, detrás de México, Colombia, Brasil y Chile.

2- Participación Ciudadana: México y Colombia ostentan la mayor cantidad de publicaciones con un 53,80 % del total (28925 artículos). Nuestro país cuenta con un 8,07 % del total (3535 artículos), encontrándose en el sexto lugar, detrás de México, Colombia, Brasil, Venezuela y Chile.

3- Control Estatal: Brasil, México y Colombia son los mayores productores de artículos sobre el tema, con un porcentaje del 71,65 % y un total de 45502 artículos. Nuestro país cuenta con un 5,02 % del total (3216 artículos), encontrándose en el sexto lugar, detrás de Brasil, México, Colombia, Venezuela y Chile.

Promedio Agregado						
País de procedencia por palabra clave						
País	% promedio Scielo y RedaLyC			Promedio Total	Promedio Total ordenado	
	Gobernanza	Participación ciudadana	Control estatal		País	Promedio
Argentina	8,51%	8,07%	5,02%	7,20%	México	30,53%
Bolivia	0,33%	0,31%	0,57%	0,40%	Colombia	21,30%
Brasil	9,20%	15,12%	30,46%	18,26%	Brasil	18,26%
Chile	8,72%	8,69%	6,37%	7,93%	Venezuela	9,29%
Colombia	23,40%	23,34%	17,17%	21,30%	Chile	7,93%
Costa Rica	1,58%	1,20%	2,22%	1,66%	Argentina	7,20%
Cuba	0,26%	0,17%	0,36%	0,26%	Costa Rica	1,66%
Dominicana	0,17%	0,28%	0,47%	0,31%	Ecuador	0,92%
Ecuador	0,85%	0,70%	1,22%	0,92%	Uruguay	0,78%
México	37,13%	30,46%	24,02%	30,53%	Perú	0,76%
Panamá	0,66%	0,00%	0,38%	0,34%	Bolivia	0,40%
Perú	0,74%	0,75%	0,78%	0,76%	Panamá	0,34%
Puerto Rico	0,00%	0,04%	0,07%	0,04%	Dominicana	0,31%
Uruguay	1,18%	0,74%	0,42%	0,78%	Cuba	0,26%
Venezuela	7,27%	10,13%	10,48%	9,29%	Puerto Rico	0,04%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia

*** Volumen y evolución cuantitativa de la producción por palabra clave:**

1- Gobernanza: el volumen total de documentos localizados alcanza a los 19056 artículos. Respecto de los mismos puede afirmarse que existe una notable actualidad del tema, tomando en consideración la preeminencia de publicaciones recientes; en donde, desde el 2012 hasta la actualidad los artículos publicados representan un 60,57% del total; siendo el año 2015 el que posee mayor cuantía: 1410 publicaciones.

El crecimiento de la producción mantiene una pendiente positiva, no obstante se verifica una pequeña caída luego del año 2016. De seguir la tendencia de crecimiento exponencial observada, el volumen se incrementaría notablemente en las próximas décadas, lo cual nos da una idea de la importancia que la temática va cobrando.

2- Participación Ciudadana: el total de documentos encontrados es de 64407. En cuanto a la evolución anual, a partir del año 2005 se verifica un desempeño que mantiene una constante de entre un 5% y 8 % aproximadamente del total. Sólo en el 2015 se da un salto, representando dicho año casi un 11 %, con 4966 artículos.

3- Control Estatal: el total de documentos encontrados es de 63524. Hay un crecimiento en publicaciones a partir del 2006, manteniéndose constante (con alrededor de un 6% de participación) hasta del año 2013, en donde se da un nuevo salto arribando a porcentajes cercanos al 10%. Desde el 2013 los artículos publicados representan un 44,02% del total; siendo el año 2016 el que posee mayor importancia (10,17 % y 4866 publicaciones).

Promedio Agregado						
Volumen y cuantía por años						
Año Publicación	% promedio Scielo y RedaLyC			Promedio Total	Promedio Total ordenado	
	Gobernanza	Participación ciudadana	Control estatal		Año	Promedio
2000	0,84%	0,59%	0,55%	0,66%	2015	10,29%
2001	0,97%	0,80%	0,75%	0,84%	2016	9,36%
2002	1,17%	1,03%	0,94%	1,05%	2014	8,52%
2003	1,65%	2,01%	2,88%	2,18%	2013	8,32%
2004	1,90%	2,53%	2,29%	2,24%	2017	8,24%
2005	2,92%	4,66%	3,59%	3,72%	2012	7,42%
2006	3,38%	5,33%	6,33%	5,01%	2011	6,98%
2007	4,62%	5,05%	6,12%	5,26%	2008	6,37%
2008	4,85%	9,23%	5,02%	6,37%	2009	6,18%
2009	5,00%	6,29%	7,25%	6,18%	2010	6,00%
2010	5,57%	6,26%	6,17%	6,00%	2007	5,26%
2011	6,56%	6,82%	7,56%	6,98%	2006	5,01%
2012	8,97%	6,76%	6,54%	7,42%	2005	3,72%
2013	8,96%	6,55%	9,45%	8,32%	2004	2,24%
2014	10,44%	6,83%	8,30%	8,52%	2003	2,18%
2015	11,41%	10,80%	8,66%	10,29%	2018	1,36%
2016	8,87%	9,02%	10,17%	9,36%	2002	1,05%
2017	9,36%	8,68%	6,68%	8,24%	2001	0,84%
2018	2,57%	0,76%	0,77%	1,36%	2000	0,66%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia

***Área temática de los documentos por palabra clave:**

Tomando en conjunto las palabras clave que han servido al presente estudio, de la clasificación de los documentos en grandes áreas temáticas es posible apreciar que el mayor volumen de investigaciones bibliométricas se da dentro de las ciencias sociológicas, sociales y políticas, con una participación cercana al 60 % del total. Por su parte el área específica en la cual se enrola la presente investigación, es decir Administración pública (o Administración y Contabilidad, según la biblioteca consultada) posee un participación de alrededor de un 10% para las palabras clave Gobernanza y Participación ciudadana; y del 20% para Control Estatal, sobre la totalidad de los artículos.

1- Gobernanza:

Scielo		
Total 385 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	% participación
Sociología	91	23,64%
Ciencias Sociales	74	19,22%
Gestión	61	15,84%
Ciencias Políticas	57	14,81%
Administración Pública	42	10,91%
Economía	32	8,31%
Humanidades	28	7,27%
Total	385	100,00%

RedaLyC		
Total 18671 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	% participación
Ciencias Sociales	5003	26,80%
Sociología	4656	24,94%
Política	4194	22,46%
Estudios Territoriales	1917	10,27%
Economía y Finanzas	1646	8,82%
Administración y Contab.	1255	6,72%
Total	18671	100,00%

2- Participación Ciudadana:

Scielo		
Total 309 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	
Sociología	72	23,30%
Ciencias Políticas	64	20,71%
Ciencias Sociales	61	19,74%
Humanidades	52	16,83%
Gestión	21	6,80%
Administración Pública	20	6,47%
Economía	19	6,15%
Total	309	100,00%

RedaLyC		
Total 64407 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	
Ciencias Sociales	18008	28,09%
Sociología	14241	22,22%
Administración y Contabilidad	12731	19,86%
Política	7425	11,58%
Economía y Finanzas	6336	9,88%
Estudios Territoriales	5357	8,36%
Total	64098	100,00%

3- Control Estatal:

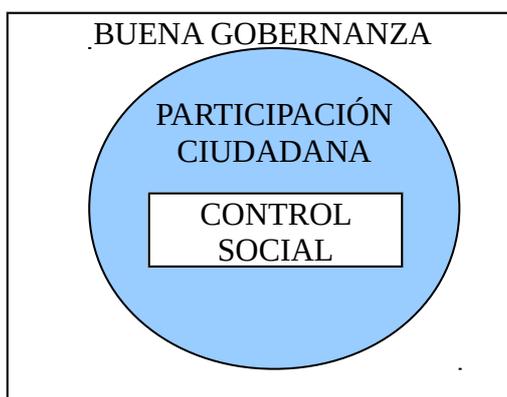
Scielo		
Total 126 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	
Sociología	35	27,78%
Humanidades	21	16,67%
Ciencias Políticas	18	14,29%
Administración Pública	17	13,49%
Ciencias Sociales	16	12,70%
Gestión	10	7,94%
Economía	9	7,14%
Total	126	100,00%

RedaLyC		
Total 63398 artículos		
Área Temática	N.º Artículos	
Ciencias Sociales	17412	27,46%
Administración y Contabilidad	14661	23,13%
Sociología	13184	20,80%
Política	6930	10,93%
Economía y Finanzas	6146	9,69%
Estudios Territoriales	5065	7,99%
Total	63398	100,00%

Fuente: elaboración propia

MARCO TEÓRICO

Como muchas veces hemos escuchado decir, con basamento en un proverbio chino, “una imagen vale más que mil palabras”; a los fines de situar los conceptos principales en torno a los cuales hemos desarrollado la presente investigación, nos permitimos realizar el siguiente esquema, exponiendo cuál concepto creemos que es inclusivo de que otro y cuáles son las dependencias y relaciones existentes:



Fuente: elaboración propia.

Estos conceptos remiten a la coordinación entre el sector público y el privado, y tienen como eje transversal la aceptación por parte de las autoridades políticas del fenómeno de la publicación de lo público, es decir, la extensión de lo público más allá del Estado (Cunill Grau, 1997; Bresser Pereira, 1997, 2000). A su vez, son una manifestación del involucramiento de la sociedad civil en la cosa pública, rescatándose la idea del control social sobre la administración y la participación ciudadana como elementos claves de la vida democrática (Uvalle Berrones; 2012).

Comenzando de lo más general a lo más específico, en este estudio nos apoyaremos como punta de lanza en el término “**buena gobernanza**” como descriptivo de una nueva forma de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el marco de las transformaciones de modernización y “acercamiento al pueblo” de lo estatal. Este concepto viene a sacudir el modelo de gobierno tradicional en donde la acción jerárquica del Estado se vuelve menos legítima y la verticalidad en el ejercicio del poder empieza a encontrar el descontento del ciudadano (Porrás Nadales; 1989).

Los defensores de la agenda de la buena gobernanza, entre los cuales nos incluimos, la ven como un objetivo valioso, no sólo en sí mismo, sino también como un medio a través del cual impactar en una variedad de resultados, en particular el crecimiento económico y el

desarrollo. En los países mal gobernados se argumenta que los burócratas y políticos corruptos obstaculizan los esfuerzos de desarrollo sustrayendo las contribuciones para ayuda o desviándolas hacia actividades improductivas. Menos evidente pero igualmente pernicioso son los gobiernos que no rinden cuentas ante sus ciudadanos; las burocracias ineficientes y las instituciones débiles que no tienen la voluntad o la capacidad para formular e implementar políticas en favor del crecimiento y la eliminación de la pobreza (Gisselquist; 2012).

Dentro del modos operandi marcado por la buena gobernanza se erige un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por una mayor interacción y cooperación entre el Estado y el sector privado, con una nueva manera de gobernar, en la cual la sociedad cumple un rol activo (Rhodes; 1996), dejando de ser meramente quien delega en la clase dirigente a quien elige, para pasar a ser partícipe del gobierno tanto en términos de gestión como de control.

Como principal instrumento de las descritas formas de gobierno, aparece el término **“Participación Social”**, segundo pilar del marco teórico de nuestro desarrollo. Debbasch (en Sánchez; 2000) la define como la asociación de todas las células sociales: empresas, colectividades y administración en colaboración para la toma de decisiones de sus dirigentes. La misma, será comprensiva de todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos individuales u organizaciones, destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes, así como en la formación de la agenda y en la política pública, mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos a tal fin. Cunill Grau (1991) con un enfoque mucho más crítico, habla de la necesidad de promover la participación ciudadana como una forma de descargar en la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, disminuyendo la acción gubernamental, como respuesta a la ineficiencia y crisis económica del Estado de bienestar.

No basta la libertad individual, se necesita la libertad de opinar, disentir y de aportar hacia lo público, en función de mejorar lo privado (Martínez; 2009). “La construcción de un mundo común no reposa sólo en valores compartidos: suponen que se descubren las reglas que permitan aceptar las diferencias y organizar su coexistencia para dar una forma al nosotros” (Rasanvallón; 2008, pág. 213).

Como elemento componente de la participación social aparece el **“Control Social”** de la gestión pública, representado este último el tercer y principal pilar teórico de nuestra investigación. A partir de éste, la sociedad contribuye con el seguimiento, vigilancia, control y evaluación del comportamiento de quienes dirigen las entidades públicas en el cumplimiento de las metas y objetivos de su competencia. Implica una interacción público y privada que se cimienta en lo imperioso de lograr una gestión pública más eficaz para la satisfacción de las

necesidades y requerimientos de la comunidad y el desarrollo de todos los niveles del Estado.

El “Control Social” busca ejercer vigilancia sobre los comportamientos de los agentes públicos, estatales y no estatales (Velázquez; 2010), con el propósito de incrementar la transparencia y la responsabilidad.

Pasando desde lo teórico a lo práctico, puede observarse que los países latinoamericanos vienen adecuando sus marcos institucionales a fin de lograr el verdadero funcionamiento de lo que se conoce como “Control Social”. Es así, que entre las medidas conducentes a dicha finalidad podemos verificar: el fortalecimiento de los poderes del Estado, la constitución de órganos independientes de control; la formación y/o el fortalecimiento institucional de oficinas especializadas en el control público y social; la promoción del acceso a la información.

Organismos internacionales relacionados al control vienen abordando estos temas desde hace tiempo, así entre los ejes de acción tanto de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante INTOSAI)⁴ como de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante OLACEFS)⁵, se busca una visión integral transversal, en pos de la creación de capacidades de los organismos estatales de control, para la generación de valor o beneficio del control fiscal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

⁴ *La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. INTOSAI proporciona 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. De acuerdo al lema de la INTOSAI, 'Experientia mutua omnibus prodest' el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.*

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico, fundado en 1953. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Actualmente la INTOSAI cuenta con 194 Miembros de Pleno Derecho, 5 Miembros Asociados y 1 Miembro Afiliado. (consultado en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> en fecha 09/03/2019).

⁵ *La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que nace en 1963, en Caracas, Venezuela, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras – CLADEFS, ante la necesidad de un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades. En dicho Congreso se recomendó la creación de un Instituto Latinoamericano de Control Fiscal, que realice las funciones de investigación especializada y sirva como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras. De acuerdo a la categorización vigente, las entidades miembros de la OLACEFS proceden de 24 países que se detallan a continuación: Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, 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. (consultado en <http://www.olacefs.com/historia/> el 08/03/2019).*

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La metodología de investigación utilizada se basó en fijar los distintos tópicos a desarrollar en base a los objetivos planteados y al contenido de la propuesta establecida como objeto de estudio.

La investigación desarrollada puede encuadrarse como de tipo exploratorio - descriptivo - explicativo, por cuanto presenta la realidad actual sobre el tema en cuestión, buscando presentar mecanismos a ejecutar por parte de los Organismos de Control, avanzando en el camino de la incorporación de canales de participación ciudadana.

Es exploratoria, ya que hay vetas del estudio sobre las que se desconoce la temática y se ha iniciado un proceso de búsqueda de información. Es descriptiva ya que, consiste en especificar las propiedades más importantes de la temática sometida a análisis, midiendo, o evaluando sus diversos aspectos, dimensiones o condiciones (Arias, F.; 1999). Asimismo, en el desarrollo del trabajo, no nos hemos limitado a identificar las características del tema bajo estudio, sino que además analizamos distintos supuestos, implicancias, requisitos para su implementación, problemas u obstáculos, aportando una propuesta para el futuro.

La estrategia metodológica es cualitativa, sobre la base de un análisis teórico sustentado en las técnicas de investigación documental para la exploración, descripción y entendimiento del esquema de la participación ciudadana en general y del control social como mecanismos de acercar los organismos de control a desempeños enfocados en la buena gobernanza. Se ha tenido especial atención a la situación actual del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

Hemos procedido a recabar datos e información sobre el tema de estudio desde diferentes perspectivas y puntos de vista. Utilizamos como técnica de recogida de datos concretamente las siguientes:

- Revisión de información secundaria: las fuentes consultadas resultaron de la recopilación de información accesible por fuentes de dominio público y el análisis documental. Los materiales empleados estriban primariamente en el uso y manejo de legislación, documentos oficiales de instituciones públicas, material bibliográfico, archivos electrónicos obtenidos de la red; así como compilaciones, resúmenes, libros o artículos que interpretan otros trabajos o investigaciones.

- Cuestionarios informales: la población que se seleccionó para consultar se eligió de acuerdo a determinados criterios como la conveniencia y la información que podrían aportar para el trabajo, encuadrándose en un tipo de diseño no probabilístico.

- Entrevistas en profundidad: la selección de la muestra de estudio se realizó por conveniencia,

es decir, de manera intencional, no probabilística, y estuvo dirigida tanto a funcionarios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe como a autoridades de otros órganos de fiscalización a nivel nacional y de organismos supranacionales vinculados a la materia. Se ha consultado la opinión de expertos en la materia pretendiendo un acercamiento a los directamente implicados que ven el mundo desde su perspectiva. El estudio es estratégico, lo cual estimamos que se presenta más adecuado para tipos de estudios cualitativos como el que estamos presentando, donde nuestro principal interés fue profundizar sobre la información obtenida y no en la validez empírica o generalización estadística.

Si bien analizamos las directrices y tendencias principales a nivel nacional e internacional sobre la participación ciudadana y su manifestación concreta dentro del control social; no hemos pretendido efectuar un análisis pormenorizado y genérico de todas las normativas y experiencias existentes, sino más bien efectuar una abstracción de aquella que, a nuestro criterio, resulta más relevante y de las mejores prácticas que surgen de la experiencia empírica, con la intención de explorar la viabilidad de su incorporación en las prácticas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

Capítulo I:

Aproximaciones a la Buena Gobernanza.

“El término de ‘gobernanza’ recubre los principios de pluralismo, de responsabilidad pública, de respeto de la ley y de los derechos humanos así como de la economía de mercado” (Milanzi; 1998, pág. 603).

El énfasis en un Estado “mejor” es incuestionable para cualquier agenda política, en donde las banderas de la eficacia en un primer estadio y luego de la eficiencia permitan superar los tradicionales escollos de la gerencia pública. Tal cual lo expone Aguilar Villanueva (2013), la crisis de legitimidad en la cual han incurrido los Estados, sumado al robustecimiento de la sociedad civil, trastoca la esfera de la política y con ello nuestra concepción sobre los límites y razón de ser de la intervención de éstos.

Una idea y una práctica que cada día cobra más significancia es la participación de la ciudadanía como expresión de la gobernanza o mejor todavía de la “buena gobernanza”⁶, en la búsqueda de mecanismos que permitan contrarrestar las características negativas del modelo representativo y que se ven reflejadas en el cierto agotamiento del poder público, la inercia en la prestación de servicios, la ausencia de canales para la expresión de derechos, y en suma, la omisión del Estado en la atención de necesidades fundamentales mediante políticas efectivas.

Se hace necesaria una reforma del Estado o mejor aún una modernización del mismo, en la cual, si bien se debe propender al perfeccionando de sus capacidades de mando y de coordinación, se avance fundamentalmente en la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil mediante la creación y articulación de canales de diálogo primero y de concertación y negociación después. Toda esta pretendida evolución implica, como veremos en este capítulo, plasmar en la práctica las premisas de la gobernanza o, más precisamente, de la “buena gobernanza”.

Estos conceptos, relativamente modernos, aparecen como respuesta a lo que se llamó la crisis de los estados de bienestar, surgida con posterioridad a la década de 1980 y marcada por condimentos nefastos como lo fueron la alta inflación, los déficits fiscales en aumento y el estancamiento de las economías; evidenciándose el agotamiento de los patrones existentes hasta

⁶ A lo largo de la investigación utilizaremos principalmente el término “buena gobernanza” pues así se ha popularizado el mismo como lo demuestra una revisión del Estado del arte sobre el tema. No obstante, lo más correcto sería, en estricta aplicación de las reglas gramaticales de nuestro idioma, invertir el orden de los términos (nunca decimos “voladora vaca” sino “vaca voladora”) siendo la expresión más correcta “gobernanza buena”; debiendo todos comprometernos para que la misma sea mucho más factible y real que una “vaca voladora”.

ese momento (OLACEFS; 2015).

En este primer capítulo describiremos y analizaremos los perfiles que los gobiernos han ido adquiriendo en los últimos años y los que creemos que seguramente adquirirán en las próximas décadas, debido al hecho de que se gobernará y administrará en condiciones más firmes de democracia pluralista, de conectividad y economía global; con la importante premisa de responder a los requerimientos de los sectores productivos y al mismo tiempo encontrar respuestas a los reclamos sociales y a los problemas pertinaces de la pobreza y la desigualdad.

1.1- ¿Qué es la gobernanza? o mejor aún ¿qué es la “buena gobernanza”?

Con basamento en el trabajo titulado “Fundamentos Conceptuales sobre la Gobernanza” (OLACEFS; 2015) formulamos aquí un desarrollo del término gobernanza, siguiendo sus líneas de desarrollo.

Si nos remitimos al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tal concepto apareció por primera vez en la edición de 1803, definiéndose como: “lo mismo que gobierno”; recién en 1992, se lo redefine y se especifica que gobernanza es un término anticuado que describe “el arte o manera de gobernar”. Posteriormente en el 2001, se amplió sustancialmente esa connotación, conceptualizándose del siguiente modo: “[a]rte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”⁷. En dicha evolución semántica se refleja cómo han ido cambiando las concepciones dominantes sobre el papel de los gobiernos.

Para Aguilar Villanueva (2007) la gobernanza es un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado comenzó a experimentar la forma de gobernar y administrar lo público, con crecientes asociaciones y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Dichas nuevas formas de gobernar exigen promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, dándose un mayor empoderamiento de la ciudadanía.

Por su parte, Rhodes (1997) define a estas nuevas corrientes como un proceso de formulación de políticas públicas donde actores de naturaleza pública comparten poder con actores de naturaleza privada, siendo ello además, una forma de articular políticas adaptándolas a las nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre propias del momento histórico en el que nos encontramos (Font y Blanco, 2004).

Tal cual lo expone Krieger (2005), se exige un nuevo rol del Estado con una visión distinta sobre la comprensión y la regulación de las relaciones entre administración y sociedad; entre administración y Estado; entre administración y gobierno y dentro de la administración en sí. Se busca un Estado moderno inserto en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, que garantice una relación eficiente entre el Estado y el mercado, por un lado; y que elabore y ejecute políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, por el otro (Blutman; 2009).

⁷Real Academia de la Lengua Española. A partir de la 22ª edición, 2001. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtmlLEMA=gobernanza&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#0_1

Cuando avanzamos en el estudio del término, se distinguen ciertas dimensiones dentro del mismo que es necesario abordar en aras de exponer su real comprensión. En este sentido, tal cual el abordaje realizado por el Tribunal de Cuentas de la Unión (2011), es posible distinguir dos acepciones principales:

- Gobernanza en sentido descriptivo: surge a fines del siglo pasado como un nuevo modo de gobernar y administrar, distinto al tradicional del gobierno protagonista (Aguilar Villanueva; 2007) y caracterizado por la articulación de múltiples actores internos y externos al gobierno que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas.

Esta dimensión implica cuestionar “el proceso de gobernar o de dirigir a la sociedad, se pregunta[n] sobre su estructura y sus actividades constitutivas y, más a fondo, acerca de si la actividad directiva pueda ser realizada sólo por el gobierno con su aparato burocrático o si [es] una actividad más amplia y compleja que incluye o ha de incluir las ideas, recursos y actividades de actores extragubernamentales” (Aguilar Villanueva; 2010, pág.199).

“[E]n las circunstancias actuales, para tratar con éxito los problemas públicos o por lo menos ofrecer soluciones razonablemente satisfactorias, el gobierno se ve obligado a recurrir, convocar, activar y emplear los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos que poseen los actores económicos y sociales y que son indispensables para abordar esos problemas de interés público y lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente” (Aguilar Villanueva; 2004, pág.18 y 19)

- Gobernanza en sentido normativo: se utiliza como equivalente de buen gobierno, engendra “el deber ser”, postulando una serie de requisitos para garantizar la eficacia primero y luego la eficiencia de los gobiernos. Aparece como una alternativa para superar los retrasos del aparato burocrático y apuntalar alternativas de acción para modernizar la operación del gobierno.

Se aborda la dimensión institucional, abarcando las condiciones, componentes, procesos, prácticas o valores indispensables para la eficacia directiva. Desde ese punto de vista, gobernanza engloba una serie de principios y valores positivos del actuar gubernamental. El concepto es utilizado en un sentido amplio para denotar ciertas características deseables de los procesos y resultados de la gestión pública en general (OLACEFS; 2015).

Estas connotaciones de la gobernanza no apuntan a direcciones contrarias, sino que se centran en aspectos diferentes del fenómeno gubernamental pero cuya complementariedad es

hoy en día inexcusable; razón por la cual, en todos los desarrollos siguientes de esta investigación, cuando hablemos de la misma la consideraremos integrativa de ambas dimensiones. Así de manera coincidente Cerrillo i Martínez (2005) indica que desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos, que coexisten en esta nueva realidad, se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales. En este sentido, la gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan.

Entonces, del análisis efectuado de la literatura especializada, podemos decir que la gobernanza significa una nueva forma de gobernar, más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política; conllevando un proceso que remite al pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sustentada en la primacía excluyente del gobernante en el plano de la dirección y conducción política, a una situación donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales. De esta forma, la noción básica que identificamos a partir del concepto es la decisión política de parte de las autoridades estatales, más o menos voluntaria, de compartir el poder, de democratizar las decisiones de gobierno, incorporando a actores no estatales, que se espera representen lo más ampliamente posible los distintos intereses sociales, en el diseño, implementación, evaluación y control de las acciones de gobierno (Blanco y Gomá; 2002; Aguilar Villanueva; 2007; Carmona; 2012; Martínez y Arena; 2013).

Habiendo efectuado precisiones sobre el significado del sustantivo: gobernanza, queda ahora adjetivarlo. En tal sentido, aparece en escena el concepto de “buena gobernanza”, el cual comprende una serie de principios para calificar las estructuras de mando y control administrativo de los Estados. Si bien la gobernanza se entiende como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país, la buena gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas (Khandakar; 2009).

Así, la buena gobernanza es entendida como un parámetro de evaluación del ejercicio gubernamental que gira en torno a la efectividad del aparato estatal y a la calidad de los procesos gerenciales.

Siguiendo una definición formulada por la ONU⁸ “[e]n la comunidad de naciones, la gobernanza se considera “buena” y “democrática” en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vistos para estar libres de corrupción y responsable ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo”⁹.

Para la ONU, la buena gobernanza implica promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Su puesta en práctica fomenta el desarrollo, posibilitando utilizar sus recursos en tareas como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, garantizar la igualdad entre los géneros y proporcionar los medios de subsistencia sostenibles.

La buena gobernanza encuentra su legitimación en la complejidad de las demandas y desafíos crecientes en cantidad y en calidad a los que tiene que hacer frente la acción pública; así algunos autores la han asimilado a un “modelo de gestión de asuntos complejos” (Pierre y Peters; 2000; Piattoni; 2009) que tiene que ver con la capacidad para gobernar, en sentido amplio, vale decir la capacidad de acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas. Se refiere a un modo de accionar del Estado, poniendo en ejecución un conjunto de mecanismos y procedimientos para incorporar la dimensión participativa y plural de la sociedad. Sin abandonar los instrumentos de control y supervisión, el Estado se torna más flexible, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes (Diniz; 1996).

A modo comparativo y a los fines de complementar el estudio de estos conceptos, expondremos a continuación definiciones formuladas por distintos organismos internacionales:

⁸Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General. Puede tomar medidas sobre los problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI, como la paz y la seguridad, el cambio climático, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el desarme, el terrorismo, las emergencias humanitaria y de salud, la igualdad de género, la gobernanza, la producción de alimentos y mucho más. La ONU también proporciona un foro para que sus miembros puedan expresar su opinión en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones. Al permitir el diálogo entre sus miembros, y la organización en las negociaciones, la Organización se ha convertido en un mecanismo para que los gobiernos puedan encontrar ámbitos de acuerdo y resolver problemas juntos.

⁹ONU, *Global Issues: Governance*, disponible en: <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>

	Gobernanza	Buena Gobernanza	Principios de la Buena Gobernanza
FMI	“Proceso por el cual las decisiones son generadas e implementadas [...]. El proceso por el cual las instituciones públicas conducen los asuntos públicos y gestionan los recursos públicos”	“La Buena Gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley”	Sin una definición explícita
OCDE	“Es la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Es el aseguramiento de que los mecanismos de conducción del ciclo de la política en la formulación, implementación y monitoreo y evaluación, están operando efectivamente, eficientemente y económicamente, y son apuntalados por principios generales de gobernanza como el estado de derecho, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas”.	Sin una definición explícita	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia 2. Rendición de cuentas 3. Eficiencia 4. Efectividad 5. Responsabilidad 6. Estado de Derecho
BANCO MUNDIAL	“La regla de los gobernantes, por lo general dentro de un determinado conjunto de reglas y de las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país”.	“La Buena Gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente”. “Buena gobernanza consiste en un servicio público eficiente, un sistema judicial que es confiable, y una administración que es responsable ante el público”.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión del sector público 2. Rendición de cuentas del desarrollo 3. Marco legal en favor del desarrollo 4. Transparencia y acceso a la información.

FUENTE: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA GOBERNANZA – OLACEFS 2015

Otro aspecto que surge a partir del recorrido formulado y que consideramos que merecen destacarse, es la identificación de ciertos principios fundamentales en los cuales se debe sustentar la buena gobernanza, respecto de los cuales estamos convencidos que su presencia aporta los condimentos que permiten caracterizar como “buena” a la gobernanza. En dicho sentido, siguiendo el desarrollo de la Comisión de las Comunidades Europeas (2005), se pueden sintetizar los siguientes:

1- Legalidad y ética: se manifiestan en dos instancias, por un lado la preeminencia de marcos legales justos establecidos a partir de procesos de consenso y no discriminando a ninguna persona de la sociedad; y por el otro, las instituciones deben respetar el imperio de la ley, ajustándose siempre a lo normado. Además, las leyes deben ser aplicadas a través de órganos imparciales, por lo cual requieren el establecimiento de una Poder Judicial verdaderamente independiente y una fuerza policial que no sea corrupta (Rodríguez, Carruyo y Ureña; 2013).

Se debe erradicar la factibilidad dentro de la gestión pública (aunque a razón de verdad también dentro de todo accionar humano) del conocido dicho “hecha ley, hecha la trampa”¹⁰.

¹⁰La expresión surge de un texto escrito por Fosco Maraini (1912-2004) en su libro *Secreto Tibet*, allí se narra la historia de unos monjes japoneses que solo podían comer carne de algún animal marino, pero como su obtención era trabajosa y en aquel lugar abundaban los cerdos, decidieron catalogar a los puercos como ballenas silvestres. De tal forma, pudieron mantener en pie su disciplina a la vez que extender considerablemente su dieta. Desde

2- Legitimidad del ejercicio del poder: requisito que debe ir más allá de la legitimidad democrática y que implica un profundo asentimiento de la sociedad con respecto a la manera en que es gobernada y los objetivos planteados por las políticas públicas. Solo pueden plasmarse en la práctica las premisas de la buena gobernanza en la medida que se encuentre vigente y activa la relación entre el gobierno y la sociedad.

Aquéllos que ejercen la autoridad deben ser depositarios de confianza, lo cual solo puede lograrse en la medida que los límites impuestos a las libertades privadas sean lo más reducidos posible, que surjan claramente de las necesidades del bien común y que la organización de la sociedad se asiente sobre una base ética reconocida y respetada.

3- Competencia y convicción: la concepción de las instituciones públicas y privadas, su modo de funcionamiento y aquéllos que las hacen funcionar deben dar pruebas de su pertinencia, de su competencia, de su capacidad para responder efectivamente a las necesidades de la sociedad en toda su diversidad (Rhodes; 1997).

Podemos afirmar que el “buen gobernante” no nace sino que se hace; lo cual implica que además de estar dotado de cualidades personales que pueden resultar innatas (inteligencia, voluntad, sacrificio, solidaridad, empatía, etc.), es imperioso cargarlo de conocimientos, de pericia, de valores y de modos de concebir las políticas participativas que solo pueden adquirirse con convicción de su importancia y con una constante capacitación en aras de ello.

4- Eficacia y eficiencia: debe perseguirse la oportunidad y efectividad de las políticas y las medidas, entendidas como la obtención de resultados perseguidos sobre la doble base de unos objetivos claros y la evaluación del impacto de la ejecución y, en su caso, de la experiencia en ella acumulada. Este principio también incluye la exigencia de la idoneidad de la instancia decisoria y de la proporcionalidad de la medida adoptada (Rubio; 2002).

En el ámbito de lo público no basta con ser económicos en el uso de recursos, no obstante ser también ello importante, sino que lo más contundente es la obtención de un resultado correcto y que responda a las expectativas de la sociedad. Es por ello que el apuntalamiento que debe llevar a cabo la sociedad, tanto de la definición como de la ejecución de las políticas públicas, aparece como la luz que guía el camino para la consecución de este principio.

entonces, se ha incorporado la expresión para denunciar que ante la aparición de cualquier norma de inmediato surge una estrategia para evitarla sin riesgo aparente (Domingo; 2010).

5- Cooperación y participación: todos deben poder contribuir al bien común y la gobernanza debe organizar las relaciones y las cooperaciones entre los distintos tipos de actores, públicos y privados, entre las distintas escalas de gobernanza, entre las administraciones, según procedimientos establecidos en común (Calame; 2012).

Se debe incrementar la receptividad a las propuestas ciudadanas, de modo que los objetivos, reglas, estructuras y procedimientos se adapten a las expectativas legítimas y a las necesidades de los ciudadanos, y al mismo tiempo los servicios públicos estén asegurados y se dé respuesta a las peticiones y quejas de los ciudadanos dentro de un plazo razonable.

Este principio apela al reforzamiento y a la efectividad de la intervención de la ciudadanía, de las instituciones públicas y/o privadas en todas las fases del ciclo de las políticas (desde el diseño y formulación hasta la evaluación de las mismas), con el fin de robustecer su confianza en las instituciones y la legitimación de éstas al mejorar los resultados obtenidos.

La creciente diversidad de las demandas sociales requiere intervenciones más próximas a las necesidades específicas de los ciudadanos. En este sentido, desempeñan una tarea privilegiada al posibilitar una más rápida y adecuada adaptación entre la oferta y demanda política. Por otra parte, es mayormente a este nivel al que se dirigen y orientan gran parte de las demandas y preocupaciones ciudadanas.

Para autores como Rhodes (1997) las nuevas formas de relacionarse que caracterizan a la buena gobernanza son:

- a- Interdependencia: los límites entre lo público, lo privado y el tercer sector se vuelven difusos. La gobernación promueve la incorporación de actores no estatales.
- b- Interacción entre los miembros de la red interorganizativa: intercambian recursos y negocian objetivos comunes
- c- Estas relaciones e interacciones se basan en la confianza y por reglas de juego previamente acordadas por los participantes en la red
- d- Existe un grado de autonomía significativo respecto del Estado. Pese a que el Estado no ocupa una posición soberana dentro de la red, pero si es cierto que puede dirigir redes de manera indirecta o imperfecta (Natera; 2001).

6- Relaciones entre lo local, lo nacional y lo global: Calame (2012) afirma que es necesario que las sociedades puedan organizarse para que la autonomía de las “comunidades de base” sea compatible con la cohesión de la sociedad hasta el nivel mundial.

Es indudable la importancia de la existencia de una verdadera cooperación entre los distintos niveles de gobierno, así como la concepción de objetivos que bajan más allá de sus

límites territoriales, y en donde las demandas sociales y los objetivos de la política pública no se vean incididos por las líneas divisorias de un mapa.

Además de tal desempeño intra país, hoy el contexto exige una mirada hacia afuera, solo se puede ser eficaz y eficiente, si los objetivos alcanzados o a alcanzar se encuentran contextualizados en una realidad internacional. La historia nos ha enseñado que cualquiera sea el régimen político y económico, los países aislados del mundo no son sustentables.

7- Rendición de cuentas y transparencia: como manifestación que permite exponer y garantizar que los representantes y los políticos tienen atribuciones que son delegadas y no autónomas, debiendo los mismos responder a quien los ha empoderado: el pueblo.

“En un sentido amplio, la noción de rendición de cuentas implica asumir responsabilidad por los resultados de las decisiones adoptadas y responder por el hecho de no cumplir las expectativas. Una gobernanza que rinde cuentas significa que de las personas con poder para tomar decisiones en los sectores público y privado se espera que se adhieran a los estándares, normas y objetivos acordados públicamente...”. “En apoyo a la rendición de cuentas, la transparencia literalmente significa que los ciudadanos deberían poder ver a través del funcionamiento de las instituciones de gobernanza, lo cual implica que la información debe estar a su disposición de manera gratuita y no se les debe impedir que busquen o compartan información. Los procedimientos transparentes incluyen realizar reuniones abiertas, emitir declaraciones financieras disponibles al público, aprobar legislación sobre la libertad de información y llevar a cabo exámenes presupuestarios”¹¹.

La rendición de cuentas es interpretada como la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno (Morón Urbina; 2005).

Como corolario de este apartado, vemos que los principios descriptos se encuentran interrelacionados y que cada uno de ellos constituye un peldaño sobre el cual se sustenta el siguiente. Es por ello que la sumatoria de los mismos se considera esencial, ante lo cual estimamos que la piedra angular sobre la cual cimentar una gobernanza que pueda ser catalogada como buena debe estar constituida por el hecho de contar con gobernantes que estén comprometidos con mejorar las condiciones de vida de la sociedad que los ha elegido. Además, es necesaria su legitimación, lo cual solo puede lograrse cuando tales situaciones sean percibidas por la sociedad, fomentando de esta manera su confianza y predisposición.

¹¹http://sendasal.org/sites/default/files/02Conceptos_objetivos.pdf

1.2- La “buena gobernanza” como peldaño actual de la reforma y modernización del Estado.

A menudo escuchamos hablar de la mentada reforma y/o modernización estatal, ante las cuales generalmente hay acuerdo respecto de su necesidad y conveniencia; ahora bien, si nos preguntasen “en frío” o “a primera hora de la mañana” ¿qué son las mismas? o ¿qué implicancias conllevan?, no tememos en decir que, al menos, titubearíamos.

Amén de ello, en términos generales estamos convencidos en que no hay dudas en las siguientes cuestiones:

- los conceptos de reforma y de modernización son indicativos de cambios y reconfiguraciones del Estado en su proceso evolutivo.
- las fronteras entre reforma y modernización no son ni claras ni su interpretación es unívoca.
- dado lo cambiante del contexto y el incremento de exigencias sobre el Estado, respecto de ambas siempre es conveniente su profundización.

Sin ser motivo de la presente investigación adentrarnos en una exhaustiva diferenciación pero con alguna pretensión de identificar sus caracteres distintivos, podemos aquí seguir la postura de Martínez (2009), quien sostiene que el primer concepto tiene que ver con la consolidación de los valores institucionales del Estado, es decir, devolver su razón de ser. En tanto, el segundo significa la capacidad de aprovechar el avance de la ciencia, de la técnica y de la tecnología en beneficio de la organización público gubernamental.

Blutman (2009) expresa que a diferencia de la modernización, la reforma del Estado implicaría cambios en las relaciones del bloque en el poder, incluyendo un nuevo modelo de desarrollo y una diferente inserción en la economía internacional.

Por su parte Waissbluth (2002) expone que la reforma del Estado conlleva redefinir su rol en la vida del ciudadano, por ende se trata de un proceso principalmente político, mientras que la modernización del Estado incluye el hacer mejor lo que el Estado hace, por ende es principalmente un proceso de tipo administrativo o de gestión, que incluye reorganizar la prestación de servicios (directa o indirectamente, con o sin participación privada, etc.), simplificar procedimientos, incrementar capacidad de gestión, etc.

Hecha tales aclaraciones, este acápite tiene por cometido la verificación del contenido de tales términos, como mecanismo que nos conduzca luego hacia la “buena gobernanza”, la cual consideramos que es parte ineludible del actual estadio tanto de la reforma, como de la modernización estatal.

Entre las dos últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI asistimos a una

mutación profunda en los paradigmas y modelos de gestión pública y en los modelos de gestión de todas las organizaciones humanas. Cambios originados en la transformación de la cultura, de la conciencia ciudadana ante el Estado, de los procesos de modernización que viven muchas sociedades y otros factores sociales, económicos, políticos y psicosociales, inducen una modificación gradual pero profunda en la concepción del servidor público, del servicio público y de las políticas públicas y de la gestión de éstas. Hoy no existen dudas en que un Estado moderno debe caracterizarse por ser condescendiente con los deseos del ciudadano, imponiéndosele la necesidad de obtener resultados no arbitrarios sino “ajustados”, que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios racionales que tengan en consideración no solo aspectos económicos sino también sociales, culturales, ecológicos, etc.

Es imposible comprender y entender las tendencias actuales si no tomamos en cuenta su génesis, como dice la popular frase “debemos saber de dónde venimos para saber a dónde vamos”. No dudamos en considerar que las reformas y modernizaciones del Estado han sido (y son) un proceso acumulativo cuyas primeras manifestaciones se remontan a los orígenes mismos del Estado, y cuyas más recientes expresiones nos sitúan en pleno auge de la gobernanza o de la buena gobernanza, en donde como expresa Kim (2007), la institucionalidad se enfrenta al desafío de la complejidad, número y poca predecible actitud de nuevos actores. Esto conlleva a reformas del sector público a medida que se han ido cambiando los contextos políticos, lo cual permitió ante la necesidad, formar un nuevo modelo de gestión, conocido como gobernanza, a fin de poder superar los distintos déficit de la Administración Pública. Siguiendo a Kim (2007), estimamos prudente indicar los siguientes modelos:

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Relación ciudadano- Estado.	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios.	Políticos	Clientes	Ciudadanos y Stakeholders
Principios rectores.	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito.	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo clave.	Imparcialidad	Profesionalismo	Gobernanza
Tipo de interacción.	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado.	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco.	Sistema político	Manejo intra organizacional	Gobernanza inter organizacional
Raíces teórica.	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Kim (2007).

El derrotero histórico de todas las reformas y modernizaciones del Estado excede las

pretensiones de la presente, es por ello que nuestro análisis hará referencia exclusivamente a los cambios acontecidos a partir de las últimas décadas del siglo XX y hasta la actualidad, situados en la realidad de los países de Latinoamérica¹². Tal reduccionismo no es caprichoso sino que busca exponer principalmente el surgimiento de las tendencias actuales de la buena gobernanza y la participación ciudadana, objeto de estudio de esta investigación.

Teniendo en cuenta el “recorte” que anteriormente expusimos, tomamos como punto de partida a los años 80 del siglo pasado, cuando como consecuencia de la crisis financiera se van encadenando modelos de reforma del Estado, en los cuales, tal cual lo expone Tomassini (2004), se distinguen a su vez tres etapas: la de mercado muy ligadas al Consenso de Washington, la gerencial que busca la eficiencia en la gestión de los servicios públicos aunque con falencias en la calidad en el despliegue de las políticas públicas, y las reformas políticas, que van acusando los cambios en la agenda ciudadana. Tenemos entonces:

a- Primera Etapa: el modelo post nacional y desarrollista y el achicamiento del Estado.

Remontándonos no tan lejos en el tiempo, aunque sí en la esencia del accionar político, en las últimas décadas del siglo pasado, se llevaron a cabo en Latinoamérica políticas de reforma del Estado que apuntaron a reducir su tamaño y disminuir su influencia en la sociedad. Así, como expresa Helfenstein (2011), las mismas se propusieron dismantelar el aparato estatal construido durante décadas en la etapa denominada nacional-desarrollista¹³, cuyo apogeo estuvo situado a mediados de la década de los 70 y se desplegó hasta la aparición de síntomas serios de desgaste del esquema económico y social predominante.

En la década del setenta, el alza del precio del petróleo contribuyó a profundizar la crisis económica que se venía gestando desde tiempo atrás en los países centrales. Este cambio en el contexto internacional ahondó los problemas de desequilibrio fiscal y de balanza de pagos en los países latinoamericanos que fueron dañando las bases de sustentación del modelo económico de sustitución de importaciones en vigencia, y fue a la vez determinante para minar las bases de la legitimidad social del Estado, provocando un sentido de descreimiento respecto

¹² Siguiendo a Kind (2007) nos centramos en los últimos 2 modelos de Administración Pública por él identifica-Dos.

¹³ Los rasgos claves del modelo nacional-desarrollista fueron (Helfenstein; 2011):
-fuerte presencia estatal en algunos sectores económicos considerados estratégicos para el desarrollo de los países: energía e industria siderúrgica;
-monopolio del Estado en la prestación de los principales servicios públicos (energía eléctrica, agua, gas y telefonía),
-regulación de la actividad económica por medio de leyes y organismos públicos con capacidad de intervenir en los mercados de bienes y servicios y;
-aparato público que se consolidó sobre la base del patrón burocrático de funcionamiento de la administración pública.

de la necesidad y eficacia del Estado (Bresser Pereira; 1988).

Avanzando en los años y lamentablemente también en la gravedad de las dolencias, ya en la década de los 80 y con la agudización de la crisis, la cuestión de la deuda externa pasó a convertirse en el principal problema, apareciendo los salvavidas de plomo propinados por los organismos de crédito internacional.

El modelo de Estado vigente hasta ese momento era de tipo intervencionista, paternalista y centralista, el cual terminó mostrando sus debilidades tras la crisis económica mexicana, donde los ingresos fiscales no lograron cubrir las necesidades nacionales ni tampoco la deuda externa. Las medidas llevadas a cabo para resolver ambos problemas resultaron insuficientes y las consecuencias no solo fueron una ampliación de la deuda y la inflación del gasto público, también generó descrédito generalizado hacia el Estado y las instancias de gobierno (Cano; 2001).

En este contexto, se inició la reflexión acerca del rol del Estado y su capacidad de resolver las múltiples demandas de la sociedad. Ahora bien ¿cuáles han sido las respuestas para paliar la debilidad del Estado? ¿Qué tipos de reformas se han implementado? El primer cambio de las sociedades latinoamericanas en materia del Estado fue de carácter neoliberal. Estos cambios se caracterizaron por resaltar las consecuencias de una transformación estructural producida por la crisis del Estado Social Keynesiano, los cambios del modelo fordista de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad en una economía globalizada (Lechner; 2003).

Los países latinoamericanos debieron “pagar el precio” de la asistencia financiera y presionados por el FMI y por el Banco Mundial aplicaron medidas para restaurar los desequilibrios macroeconómicos a costa de altísimos costos sociales, lo cual terminó por redefinir el rol del Estado en la sociedad (Brugué; 1996).

Como hito del nuevo desempeño estatal aparece el “Consenso de Washington”¹⁴ en donde se establecieron las bases de las políticas a ser llevadas a cabo con el objeto de modificar

¹⁴ Como expone Blutman (1999) se entiende por “Consenso de Washington” al conjunto de formulaciones de carácter macroeconómico adoptadas por importantes organismos financieros que tienen su sede en Washington DC, y tal “Consenso tiene por criterio principal una política fiscal superavitaria a ultranza, seguido de una descentralización de la economía (necesaria para la obtención del principio) y de una liberalización de los mercados. El mismo se desarrolló principalmente para los países latinoamericanos, pero luego fue adoptado de manera universal por la mayoría de los países en desarrollo. Tal programa económico o “receta” tiene relación directa con el modelo de Estado que se pretende lograr. Las políticas en torno a la disciplina fiscal, la descentralización, la desregulación y la privatización de activos del Estado modifican el carácter que el Estado tenía hasta el momento de la adopción de tal programa como “única” salida a su crisis. Originariamente, este paquete de medidas estaba constituido por los siguientes puntos: Disciplina fiscal; Reordenamiento de las prioridades del gasto público; Reforma Impositiva; Liberalización de las tasas de interés; Una tasa de cambio competitiva; Liberalización del comercio internacional (trade liberalization); Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; Privatización; Desregulación y Derechos de propiedad.

el rol del Estado, siendo los ejes centrales de lo que se llamaron “políticas neoliberales¹⁵”, tal cual lo expresa Vilas (1997): desregulación de la economía; apertura de la economía y pleno funcionamiento del mercado; desmantelamiento del sector público, con restricción de su intervención salvo en cuestiones que tuvieran que ver con el mantenimiento del orden social y los problemas agudos que esta transición pudiera conllevar (Escliar y Rodríguez; 2004) y autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.

El neoliberalismo propuesto bajo el Consenso de Washington apareció como la mejor (y la única) solución para remediar la crisis imperante (Lechner; 2003 y Ortega; 2007). Así, durante la primera mitad de la década de 1990 América Latina estuvo dominada por la agenda del Consenso que promovía abrir las economías; favorecía los mercados libres frente al anterior intervencionismo estatal; reducía el peso del sector público e incentivaba las exportaciones como motor de la economía (Paramio y Revilla; 2006). En consecuencia, en los años 90 los latinoamericanos asistieron a una transformación en gran escala de sus sociedades. Con la guía del Consenso de Washington y la presencia activa como mentores y/o coordinadores de los organismos financieros internacionales, el Estado fue demonizado y las reformas de primera y segunda generación llevaron a que desde México a Argentina, el continente recorriera el fin de siglo en el mismo sentido.

En nuestro país, tal alumnos ejemplares, hemos acatado al pie de la letra tales premisas, así desde principios de la década del 90 se llevaron adelante prácticas que modificaron sustancialmente en pocos años el papel del Estado mediante el “achicamiento” del mismo, dichos procesos fueron conocidos como reformas de “Primera Generación”. Con sustento en el desarrollo de Oslak (1997 y 1999), podemos decir que tales cambios estuvieron principalmente manifestados bajo las cuatro aristas siguientes:

1- Privatización: transferencia de funciones al mercado y a la sociedad civil, "descargando" al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios, pudiendo conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad.

2- Descentralización: transferencia a las instancias subnacionales de actividades desarrolladas en el nivel nacional. Supuso un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los Estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o

¹⁵ *Llamado de este modo ya que la estabilidad macroeconómica pretendida por estos programas reestructurales se lograba a partir de la liberalización de los mercados, tanto productivos como financieros, acompañados por una disciplina fiscal estricta.*

control vinculados con estas funciones.

3- Desregulación: limitación de los mecanismos de regulación de la actividad económica, así como del desenvolvimiento estatal, ante un escenario en el que el funcionamiento del aparato institucional fue objeto de profusas regulaciones que intentaron controlar los potenciales desvíos en el comportamiento esperado de sus instituciones, llegándose al inmovilismo, la burocratización o la búsqueda de mecanismos de elusión normativa que, a su vez, contribuyeron a la ineficiencia o irracionalidad de la gestión pública.

La desregulación conllevó una lisa y llana supresión de funciones y, eventualmente, de organismos estatales responsables de elaborar, aplicar o controlar las regulaciones. Al mismo tiempo, aumenta los grados de libertad de los actores sociales antes alcanzados por dichas regulaciones, lo cual puede conducir a una ampliación de los márgenes de actividad privada.

4- Tercerización de servicios: en busca de la reducción de personal en el sector público. No se trató de un ejercicio de "arquitectura organizacional" destinado a mejorar la coherencia o funcionalidad de determinados arreglos estructurales sino, principalmente, de un desguace y demolición de viejas construcciones burocráticas. Cuando no puede apelarse a la privatización o a la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o subsecretarías.

Debe destacarse que en medio de la crisis imperante por aquellos años, los recortes a las funciones del Estado tuvieron un decidido respaldo político y estuvieron rodeadas de una fuerte legitimidad social; en donde, si tomamos en conjunto estas cuatro aristas, afloraron como contundente premisas marcadas por (Guiñazú; 1999):

- la reivindicación de la superioridad del mercado sobre el Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad,
- la circunscripción de las funciones del Estado solo a garantizar la ley y el orden, proteger la propiedad privada y proporcionar infraestructura básica y bienes públicos que el mercado no puede proveer.

Ahora bien, podemos decir que no ha existido la receta mágica, o al menos, no la supimos “preparar”. Como expresa Krieger (2005), si hacemos un balance de esta primera etapa de reforma y/o modernización, se evidencia que no fue capaz de resolver una serie de problemas básicos que habían sido motivadores de la misma y además se dio el surgimiento de otros nuevos: persistencia del problema del déficit fiscal; no fue motorizadora de desarrollo económico, intensificando el problema del desfinanciamiento del Estado; subsistió el problema de la gestión y la gobernabilidad; crecimiento muy pobre del producto bruto; aumento de la vulnerabilidad externa; empeoramiento de la distribución del ingreso y los niveles de pobreza.

Además si hablamos en términos de eficiencia y rendimientos del accionar del Estado, lamentablemente en esta etapa evolutiva estos parámetros no estuvieron en el centro de la escena. Así, pasamos de un escenario en el cual durante los años de auge del modelo nacional-desarrollista no se sintió la necesidad de un proceso de transformación institucional que garantizara tanto la eficiencia como la relevancia misma de los programas e instituciones públicas, que crecieron y se multiplicaron en ese período; a otro en el que la crisis, el ajuste y el desequilibrio fiscal más que una reforma lo que provoca es un proceso de recorte, contracción y debilitamiento de las instituciones públicas, buscando el ahorro y la reducción de gasto, independientemente de consideraciones de eficiencia social y, mucho menos, de consideraciones de largo plazo (Garnier; 2004).

Es cierto que el Consenso articuló el sentido común prevaleciente en la comunidad académica y las instituciones financieras internacionales, y su principal contribución fue el reconocer la importancia de los mercados y las limitaciones de la intervención estatal; sin embargo, muchos funcionarios de organismos internacionales —y aún más importantes, funcionarios gubernamentales responsables de las políticas económicas en América Latina— interpretaron el Consenso de Washington en forma sesgada e inflexible. Esto los llevó a justificar e imponer medidas extremas de liberalización comercial, desregulación financiera, privatizaciones apresuradas y recortes del gasto público, sin establecer prioridades, sin tomar en cuenta costos de oportunidad, sin considerar sus efectos secundarios y sin discusión pública.

Diez años más tarde, una revisión de este Consenso, incluso por quienes lo formularon llevó a moderar varias de sus recomendaciones político-económicas, y también a incorporar las reformas de segunda generación, para mejorar el desempeño del Poder Judicial, las agencias reguladoras, el sistema educativo y el funcionamiento de todo tipo de instituciones. Por su parte, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional han adoptado en los últimos años interpretaciones más balanceadas de las políticas del Consenso de Washington, complementándolas con medidas para reformar las instituciones públicas, eliminar la corrupción, promover el respeto a los derechos humanos y reforzar tanto la participación ciudadana como la gobernabilidad democrática.

Como conclusión de esta etapa, siguiendo la definición dada por Waissbluth (2002), podemos decir que se ha generado una verdadera reforma del Estado y no una modernización del mismo. Ha cambiado su concepción, su dimensión y sus premisas, pero amén de tal vaciamiento y reducción de éste en todas sus expresiones, no hubo medidas dirigidas a producir cambios en el funcionamiento de las instituciones públicas o a mejorar el desempeño del aparato estatal, éstos no formaron parte de la agenda de los cambios realizados y quedaron

postergados para una etapa posterior.

b- Segunda Etapa: el modelo de eficiencia y mejora de las capacidades del Estado, la “Nueva Gestión Pública”.

Luego del ajuste estructural o reforma “hacia afuera” operado durante la primera mitad de la década del 90, comienza a gestarse, también bajo la fuerte influencia de los organismos financieros internacionales, un movimiento tendiente a producir modernización “hacia adentro” del aparato estatal, o al menos de lo que ha quedado de él.

Ahora la mirada irá más allá de su tamaño y se centrará en su desempeño, en la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, la aplicación de tecnologías de información y de gestión, el mejoramiento de los sistemas administrativos; cuestiones que habían quedado en el tintero durante la “Primera Etapa” y que comenzaban a verse como determinantes.

Conocidas como reformas de “Segunda Generación”, en esta etapa se postuló el mejoramiento de la capacidad institucional del Estado, con transformaciones en la administración y gestión de funciones como la educación y la justicia (Bozzo y otros; 1999).

Estas reformas o más precisamente modernizaciones surgen como consecuencia de los errores y falencias encontradas en las primeras, pues para que el mercado funcione, hace falta más que privatización o desregulación, se requiere de políticas de competencia, transmisión de tecnología, promoción de transparencia, entre otros; el objetivo es contrarrestar los efectos sociales adversos de las crisis económicas con base en la incorporación de políticas sociales, a partir del fortalecimiento institucional del Estado.

Más de una década tuvo que pasar para que se tome interés por el saldo de las reformas que hasta el momento se llevaron adelante; es verdad que éstas permitieron eliminar los inconvenientes referidos a déficit presupuestario e hiperinflación, pero subsistían problemas de baja inversión, ineficiencia en los servicios públicos y desigual distribución de riqueza (García Solana; 2001).

Ante la realidad de un mundo globalizado que incluye aumentos en el desarrollo tecnológico, en la aceleración de las comunicaciones y en la integración de los mercados; los Estados latinoamericanos arriban a instancias de crisis con manifestaciones dadas por la pérdida del crédito público y la disminución de la capacidad de ahorro (Bozzo y otros; 1999). Es entonces cuando la reconstrucción del Estado ahora trae consigo las ideas de superación de la crisis fiscal, de recuperación del ahorro y de redefinición de las formas de intervención en lo económico, pudiéndose conceptualizar esta Segunda etapa como un proceso de creación o de transformación de instituciones como modo de aumentar la gobernabilidad.

En el contexto de esta reforma, se plantea como necesario el mejoramiento del desempeño estatal mediante la incorporación de tecnología a la administración pública, la implementación de mejores mecanismos regulatorios de los servicios transferidos al mercado, la introducción de nuevas prácticas gerenciales, y la creación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión (CLAD: “Una nueva gestión pública para América latina”; 1998).

Estas reformas de segunda generación han encontrado dos estadios que pueden ser considerados como peldaños para su construcción, por lo cual podemos expresar que existen dos subetapas, ideas o enfoques, las cuales siguiendo a Matas (2001) nominaremos como “Subetapa del New Public Management” y “Subetapa de la Neopública o Gobernanza”.

b.1- Subetapa del New Public Management o mirada empresarial:

Con énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos, se propone una clientelización de los ciudadanos, mediante mecanismos que propugnan “traer” al ámbito público las cosas buenas del sector privado; con fundamento en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados (Brugué; 1996).

En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia. Dadas estas características, para el management privado resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores (López y Zeller; 2010).

Como expone Fleury (2002), ahora la búsqueda es pasar de modelos de alto formalismo y normativización a modelos de obtención de resultados. En tal camino, las estrategias estuvieron caracterizadas por:

- la separación de funciones políticas de las administrativas y la separación de tareas que el Estado debe hacer (controlar, regular, recaudar, etc.) y las que conviene transferir a la sociedad (mercado).
- la adaptación de una serie de mecanismos y herramientas que venía utilizando el sector privado para incrementar la eficiencia: gerencia por objetivos, gerencia científica o la gerencia de la calidad total (Oliva; 2005).
- el fortalecimiento de las instituciones públicas basado en un modelo de gestión por resultados y de responsabilidad de los gerentes públicos.

Al decir de Martínez (2009) las organizaciones deben contener diseños estructurales que deben ser el resultado de la necesidad de ordenar sus procesos y procedimientos bajo prescripciones precisas y ordenadas mediante mandos jerárquicamente dispuestos, bajo la perspectiva de alcanzar los resultados planteados y las metas objetivadas, en suma la productividad que necesita una empresa para subsistir. Todo ello, trasladado al ámbito de la administración pública va a implicar un sentido ordenador y orientador de su desempeño.

Uno de los problemas centrales de esta subetapa es que las metas a obtener estuvieron vinculadas a la reducción del gasto y a la inclusión de grandes componentes tecnológicos, con fuerte dependencia en las comunicaciones y los sistemas informáticos (Blutman; 2009), con una imbricación entre lo político y administrativo, pero que deja un margen muy tenue, si no es que inexistente, a la real participación de sectores y actores de la sociedad.

El discurso, en general, contiene mecanismos instrumentales que obvian el componente necesario para consolidar nuevas formas de operar y funcionar la autoridad y los oficios gubernamentales: el acuerdo y el diálogo que ofrece la política y lo político de la sociedad. Sin este último, una nueva institucionalidad y un mejor marco de aproximación a las necesidades actuales son meros ejercicios de reorganización. Se torna necesaria la mutación de las administraciones pública, pasando de ser proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios en búsqueda del mejoramiento de su calidad, a través de una mayor participación de los ciudadanos, quienes son los primeros beneficiarios de los precitados servicios (Estévez; 2001).

Hasta aquí, tanto en la primera etapa de reforma del Estado como en la precitada subetapa de la segunda reforma, tal cual manifiesta Moreira (2008) las manifestaciones de las mismas trataron de políticas públicas desarrolladas por gobiernos democráticos, que implementaron las reformas sobre la base de una extensa brecha entre por un lado, expertos y políticos, y por otro lado, ciudadano. En ningún momento, por ejemplo, la transformación del Estado fue planteada como resultado de haber alcanzado una democracia auténtica, con mejoras en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, o la participación ciudadana amplia y genuina en la toma de decisiones.

b.2- Subetapa: de la Neopública o contribución “democratizante” a la Buena Gobernanza o Estado relacional:

Esto que hemos identificado como una subetapa dentro de lo que se conoce como nueva gestión pública, por lo incompleto del logro de sus objetivos justipreciamos que se encuentra

actualmente en curso e implica cambios en el modelo de gestión del gobierno con el objeto de incrementar su capacidad, construyendo un nuevo tipo de Estado.

La actual crisis de legitimidad del Estado revela en el fondo, la crisis de la democracia representativa parlamentaria clásica. Los ciudadanos no se reconocen más en instituciones que, por definición, fueron creadas por ellos. En la actualidad se comprueba el agotamiento del poder público, la inercia en la prestación de servicios, la ausencia de canales para la expresión de derechos, y en suma, la omisión del Estado en la atención de necesidades fundamentales mediante políticas sociales efectivas.

Aumentar la eficacia del Estado significa no sólo aumentar la eficiencia de la maquinaria burocrática y perfeccionar los mecanismos técnicos de gobernabilidad. La reforma democrática del Estado exige mejorar las condiciones de “governance” del sistema estatal, perfeccionando las capacidades de mando y de coordinación, pero fundamentalmente redefiniendo las relaciones con la sociedad civil, mediante la creación y articulación de canales de negociación entre la sociedad y el Estado (Aguilar Villanueva; 2007).

En el modelo representativo, los partidos políticos se orientan hacia la conquista y la preservación del poder (Robert; 2008). La creciente profesionalización de la política y la comercialización de las campañas electorales aumentan la distancia entre representantes y representados. Son las asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil quienes abonan, con sus reivindicaciones, la esfera pública, contraponiéndose al poder de los medios, del gobierno y del mercado.

A diferencia de la primera subetapa descrita, se trata de romper con la noción tradicional de participación que es en realidad información pública a los ciudadanos, a fin de pasar a una participación entendida ahora como involucramiento organizado y responsable de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, en su gestión y en su evaluación. Se busca profundizar y plasmar en la práctica habitual del Estado la Buena Gobernanza (Hood; 1991); así, de los propósitos originales de fortalecer la gobernabilidad o capacidad directiva del gobierno se avanza hacia la generación de situaciones y prácticas que den origen a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, “en red” con las organizaciones sociales.

Como ha señalado Kooiman (1993), el mundo socio político actual necesita una forma de gobernar “diversa, dinámica y compleja”, y el enfoque de la “buena gobernanza” pretende acercarse a esa complejidad.

En este escenario, aparecen las organizaciones civiles que comenzaron a participar en la deliberación de los asuntos públicos y en el desarrollo, evaluación y ejecución de las políticas

públicas. En tal sentido, “numerosas funciones públicas comienzan a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental. Tomó forma “la gobernación indirecta, mediante terceros”, que ponía fin al monopolio directivo y administrativo del gobierno e instauraba un modo de gobernar alternativo en el que tomaban parte actores extragubernamentales.” (Aguilar Villanueva, 2007; pág. 7).

Se vuelve central la atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Bozzo y otros; 1999). Se debe reforzar el concepto de ciudadanía con expresión activa de sus opiniones y garantía de nuevos derechos; y paralelamente revalorizar la cosa pública, creando en los empleados públicos una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión.

Sostenemos que esta subetapa conlleva tanto una modernización como así también una verdadera reforma del Estado ya que éste debe actualizarse y debe generar una apertura, como mecanismo para poder cumplir con su nuevo enfoque y sus objetivos ampliados. Se busca poner énfasis no solo en el diseño y oferta por parte del Estado, sino también en el papel de la calidad ciudadana a través de mayor participación, descentralización, cooperación y solidaridad (Iazzetta; 2007).

En nuestra región, un actor fundamental y funcional para la gestación de estas corrientes de pensamiento fue el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD¹⁶), cuyas primeras ideas centrales fueron plasmadas en un documento del año 1998 denominado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en el cual se plantea una serie de postulados acerca de cómo transformar el Estado y gestionar lo público y convertirlo en instrumento de consolidación democrática, de desarrollo y de inserción de los países latinoamericanos en el contexto de la globalización. En dicho documento el CLAD propone la reconstrucción del Estado luego del ajuste estructural implementado por el neoliberalismo en la mayoría de los países, pero aceptando las nuevas fronteras entre Estado y sociedad, derivados de las nuevas funciones asignadas al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

Es incuestionable el hecho de que la sociedad de hoy ha cambiado, el mundo es fluctuante, exigente, competitivo, se encuentra atravesado por la tecnología, la información, las

¹⁶ *El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.*

relaciones impersonales, las redes sociales, en el que se integran mercados, sociedades y culturas, y donde conviven realidades diferentes, economías regionales sofocadas por diferentes situaciones, Comunidades fragmentadas y desiguales, con gran parte de la población en situaciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión, lo que implica que sean otras sus exigencias, los problemas a los que se enfrenta y el grado de involucramiento.

El Estado, como actor central en la vida y en el desarrollo de la comunidad no puede estar ajeno a estas situaciones, por lo que requiere estar preparado para enfrentar estos nuevos desafíos y satisfacer las distintas necesidades. En este sentido, deberá ser capaz de reconocer, fortalecer e incorporar formas alternativas de gobernanza, en las cuales se encuentre acompañado por actores privados, dando mayor participación a la sociedad, que a través de las instituciones y organizaciones que la conforman, logren superar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad hacia el gobierno (Kooiman; 1993).

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de participación y responsabilidad de parte de los actores del sistema, llevando adelante “estrategias democráticas transformadoras” (Fung y Wright, 2003; pág. 5) y que consisten en un conjunto de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa en las agendas, decisiones y políticas de los gobiernos a fin de aumentar los niveles de “accountability”.

Aparece la necesidad de un Estado relacional, en el que la ciudadanía juegue un rol trascendental en política, considerando que hoy en día los ciudadanos están más informados y requieren más y mejores canales para manifestar sus inquietudes; de lo que se desprende que la función de los líderes políticos es innovar y crear constantes y buenas prácticas democráticas que incorporen a los ciudadanos a la gestión pública. Citando a Alguacil (2006; pág. 45 y 46) esta nueva visión del Estado implica:

- a) Una estrategia de comunicación y participación interna a las estructuras administrativas y una estrategia de comunicación y participación externa en el entorno. El proceso participativo de implicación entre agentes y actores conlleva la aplicación de los principios de transversalidad, transparencia y rendición de cuentas, construyendo una gestión relacional.
- b) La perspectiva relacional precisa de procedimientos para incrementar la capacidad de los ciudadanos para poder desarrollar las habilidades políticas y los valores democráticos. La promoción de una sociedad civil democrática y el fortalecimiento de las organizaciones sociales, del sector público no-estatal, son irrenunciables para la aplicación de los principios de inclusión, empoderamiento y corresponsabilidad.
- c) La gestión de redes precisa de la combinación entre los principios de subsidiariedad,

descentralización y de participación.

Con la experiencia dada por las reformas anteriores del Estado, se torna esencial brindarle al éste las condiciones para que sus gobiernos enfrenten con éxito las fallas del mercado. Para ello, es necesario dotarlo de mayor gobernabilidad y capacidad de gestión; es preciso, además de garantizar condiciones cada vez más democráticas para gobernarlo, hacerlo más eficiente, de modo que pueda atender las demandas de los ciudadanos con más calidad y a un costo menor. Tomando en consideración lo postulado por Krieger (2005), podemos decir aquí que los nuevos paradigmas del “deber ser” del Estado, deben contener los siguientes aspectos:

1- Ser orientador e integrador: orientador a través de la formulación de políticas, e integrador de los diversos sectores, sociales al desarrollo, a la justicia social y a los procesos de integración regional, continental y mundial.

A diferencia de la primera subetapa de la Nueva Gestión Pública, ahora debe erigirse un nuevo Estado, lo cual supone romper con la lógica clientelística del Estado que informa a los ciudadanos pero que no los deja participar en los procesos de toma de decisiones, o que circunscribe la consulta a ámbitos territoriales y sociales restringidos.

Ser orientador, significa también que el funcionario accede y participa en los procesos de decisión e interviene con su “saber hacer”¹⁷ y experiencia operacional.

2- Ser transparente y participativo: debe fomentar la participación ciudadana, tomando en cuenta tanto en la formulación, como en la ejecución de políticas a todas las partes interesadas, asegurando que los beneficios sean accesibles a todos sobre una base equitativa.

Coincidimos con Mayntz (2000) en que la participación debe implicar la intervención y el involucramiento de los ciudadanos organizados en los procesos de toma de decisiones, lo que modifica en profundidad, el concepto y el ejercicio de la función pública, al introducir en todos los procesos de gestión pública un ingrediente ciudadano cada vez más insoslayable.

De las interacciones entre el Estado y diferentes actores sociales, surgen las decisiones que determinan la forma de gobernar. Es decir que, muchas de las políticas públicas nacen tanto de dicha interacción Estado-Comunidad, así como también de los resultados de la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como administraciones públicas, organismos internacionales, empresas privadas, instituciones educativas, asociaciones profesionales y de

¹⁷ *Saber hacer, o Know-How (del inglés saber-cómo), expresión que se usa para denominar los conocimientos que se tienen sobre un asunto tanto de carácter teórico como práctico. Unos conocimientos que permiten desarrollar una actividad de carácter técnico, científico, social o cultural.*

voluntariado, sindicatos, movimientos ecologistas, etc.

La buena gobernanza, tal cual lo manifiesta Lindt (1992), no implica la desaparición o debilitamiento del Estado, ni tampoco que éste se corra a un costado dejando librado a la Sociedad las decisiones sobre la forma de satisfacer sus necesidades; sino que consiste en que en su accionar se apoya cada vez más en otros actores del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines.

Además es vital transparentar la política y muy especialmente el financiamiento de los partidos, sus fundaciones, su burocracia, sus líneas internas, lo que no sólo hace a la democratización de los mismos, sino también y fundamentalmente a eliminar el financiamiento espurio, el clientelismo político en el Estado y la corrupción con la pérdida de recursos y malas decisiones que conlleva (Kooiman; 1993).

3- Ser eficiente no solo cuantitativa sino cualitativamente: la eficiencia no solo debe ser sopesada en términos de hacer lo máximo posible con el mínimo de recursos; sino que se hace necesario pasar a un concepto en que ésta esté directamente asociada con el grado de satisfacción o insatisfacción del ciudadano-usuario. Es necesario tomar como punto de partida y como punto final del servicio público y del Estado como administración, al ciudadano, brindando respuesta satisfactoria a sus necesidades y demandas.

La utilización y la gestión eficiente de los recursos materiales, tecnológicos, presupuestarios y humanos del servicio no está ligada solamente a la satisfacción de criterios de racionalización y optimización cuantitativa de los bienes y servicios brindados a la comunidad, sino que debe incorporar parámetros cualitativos provenientes de la medición constante de la satisfacción del ciudadano-usuario con los productos del servicio.

Un rasgo característico de la modernización es la búsqueda de la mejora continua, es decir, la aplicación de procesos constantes y sistemáticos de adaptación de los funcionarios a tareas más simplificadas y estandarizadas. La implementación de indicadores de gestión apunta a perfeccionar los procesos y su control y a generar y aplicar estándares de desempeño que sean conocidos como procesos en sus criterios y en sus efectos.

4- Tender a la desburocratización, capacitación y jerarquización: simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctico su desenvolvimiento. Será necesario que el Estado se adecúe para poder contribuir en la construcción de sociedades más modernas, democráticas, inclusivas, equitativas, con igualdad de oportunidades, que respeten y cuiden el medio ambiente.

5- Ser proclive al control social: por medio de éste y tal cual veremos en acápite posteriores, los ciudadanos evaluarán la gestión de los servicios públicos mediante la participación, auditorias y audiencias públicas.

Luego del recorrido impetrado, podemos sostener que hoy debe primar como concepción dominante, una posición sociocéntrica, sustentada en un papel del Estado redefinido en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil. Lo que importa es garantizar el interés público, debiendo una nueva relación Estado - sociedad abrir camino para la profundización de la democratización, no sólo política, sino también social y económica”. Deberá lograrse la legitimación ciudadana “a base de proporcionar un servicio de calidad, que haga que el administrado acepte su provisión de forma natural, admitiendo su equiparación con potenciales ofertas de iniciativa privada” (Arias, E.; 1994, pág. 81).

Los desafíos estratégicos a ser enfrentados por los países en desarrollo son principalmente, revertir la tendencia a la marginación, incluir en el mercado y en la ciudadanía a los millones de excluidos, modernizar incorporando las innovaciones tecnológicas, promover la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo humano y sustentable, y asegurar la inserción no sumisa e interdependiente en el orden mundial (Franco; 1996).

En soledad el Estado no es capaz de poner en práctica tales políticas; de ahí la necesidad de, superando conceptos neoliberales y estatistas, promover una acción conjunta entre Estado, mercado y sociedad civil, donde representantes de estas tres esferas discutirían sus propuestas y adelantarían soluciones; por lo cual, sin temor a equivocarnos, podemos expresar que los objetivos de la “Buena Gobernanza” y la consecuente participación ciudadana, se convierten en el estadio vigente de la “reforma y modernización estatal”.

Ahora bien, yendo un paso más adelante, este tipo de reforma, coincidimos con Schick (2003), debe estar asociada con la modernización de las condiciones económicas y sociales de la población. Si bien el mal desempeño del Estado puede generar focos de corrupción, malos servicios, malos contratos, excesiva informalidad, un Estado moderno no garantiza que esos “fallos” desaparezcan. Un Estado con desocupación, pobreza y miseria, es el verdadero terreno fértil para la corrupción, la informalidad y el maltrato.

No todas son rosas en el camino, la definición y ejecución de tales objetivos compartidos implica inexorablemente la asunción de compromisos conjuntos; los derechos de participación van acompañados de una carga de deberes y obligaciones, es por ello que debe prestarse especial atención a las posibles barreras para el ejercicio de las mismas, que pueden provenir de la ausencia de delimitación de atribuciones y responsabilidades de los distintos

niveles y superposición de funciones y competencias. Los límites se vuelven difusos y se corre el riesgo de que se produzcan fugas de responsabilidades. Además es dable reconocer la poca difusión y en consecuencia la inexistencia de alianzas con instituciones públicas y privadas y de programas que permitan ejecutar mayor cantidad y calidad de trabajos colaborativos.

Es menester precisar, coincidentemente con Pülzl y Treib (2007) que el ejercicio del poder político compartido por actores públicos y privados puede presentarse siguiendo una variada taxonomía, pero siempre coincidente en la gestación de redes de políticas públicas (Mayntz; 2000) y sobre todo de estructuras burocráticas apoyadas de manera más o menos auxiliar en actores privados.

Más allá de las cuestiones que imprimen grises al proceso, éstas no deben ser motivos para dejar de lado el camino de la participación; si hay un compromiso firme y voluntad de cambio siempre serán mayores las externalidades positivas que repercuten beneficiosamente en el quehacer público y privado: el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, la definición de reglas consensuadas y de compromisos, la creación de valor social compartido y el desarrollo de procesos y protocolos de gestión y concertación.

Es imperioso ante las nuevas demandas sociales buscar opciones de desarrollo de la gestión pública desde estrategias más participativas y que den sentido a la reflexión y a la crítica colectiva de la ciudadanía, cada vez más afianzada.

1.3- Aclarando términos, parecidos pero no iguales: “governabilidad”, “gobierno abierto”, “gobierno en red y “buena gobernanza”.

Hoy en día nos encontramos inmersos en un proceso donde junto a los gobiernos tradicionales, conviven en un mismo sistema de actuación otras manifestaciones de democracia participativa. La gestión burocrática, rígida e irreflexiva, va minimizándose frente a estructuras de trabajo y gobierno mucho más participativas, directas, reflexivas y consensuadas, con lo que esta nueva estructura exige cambio de roles y aceptación de nuevas formas de gestión (Harriss y Tornquist; 2004).

Ante ello, es preciso fijar con claridad el alcance de distintos conceptos relacionados al objeto de estudio aquí analizado; ello a los fines de nominar con claridad lo que se pretende describir, aportando rigorismo conceptual a los desarrollos siguientes.

*** Governabilidad, Gobernanza y Buena Gobernanza:**

Siguiendo a Diniz (1996) definiremos a la gobernabilidad como aquel conjunto de condiciones más generales sobre las cuales se da el ejercicio del poder en una sociedad, tales como las características del régimen político (democrático o autoritario), la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo), las relaciones entre los poderes, los sistemas de partidos (pluripartidismo o bipartidismo), el sistema de intermediación de intereses (corporativista o pluralista), etc.

Por otro lado, según el BID (2009), se define a la gobernanza como algo distinto a gobierno, ya que ésta incluye la capacidad institucional en la gestión y administración pública con participación de los diferentes actores, esto es, gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil. Se trata, pues, de un concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales, públicos y privados. A su vez, el Diccionario de la Real Academia Española, la define como: “[a]rte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía” y “acción y efecto de gobernar o gobernarse” (RAE; 2001, pág. 1141).

Avanzando en este desarrollo, tal cual como hemos expresado en tramos anteriores de esta investigación, si pensamos en el agregado del atributo “buena” a tal “gobernanza” la cargamos de un grado de positividad y asertividad a dicho “arte o manera de gobernar”. Si bien es cierto que en ocasiones se suelen relacionar los términos gobernanza y buena gobernanza

utilizándolos indistintamente, en el presente trabajo proponemos su distinción, ya que consideramos que gobernanza se refiere o tiene más que ver con la manera de trabajar, con los procesos de toma de decisiones, mecanismos y gestión del Estado; mientras que al hablar de buena gobernanza la estamos adjetivando, la cual también podría ser “mala”, es decir que la estaríamos calificando en función de la calidad de la misma y si cumplió o no con los objetivos que se había propuesto, en otras palabras si se ajustó o no a los criterios de economía, eficacia y eficiencia.

Para Bresser Pereira (1997), gobernabilidad es la capacidad de hacer efectivas las decisiones gubernamentales, a través del ajuste fiscal, la reforma administrativa y la separación entre formulación y ejecución de las políticas públicas. Y la buena gobernanza tiene que ver con la existencia de instituciones políticas aptas para garantizar una mejor intermediación de intereses y tornar más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacios para el control social o democracia directa. Implica una nueva manera de gobernar, en la cual la Sociedad cumple un rol activo (Rhodes; 1996).

Este término ha sobrellevado una modificación y/o ampliación en su significado, como lo expresa Sartori (1988), ha sufrido un “estiramiento conceptual”, aplicado a diferentes ámbitos. En este sentido, es considerada como una nueva forma de pensar acerca de los límites y capacidades de las estructuras estatales y, en particular, sobre las relaciones Estado-Sociedad. Hasta hace poco tiempo, este término era utilizado como sinónimo de dirección política; sin embargo, su nuevo atractivo y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad de abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su contexto o entorno (Pierre y Peters; 2000).

La aplicación práctica positiva del concepto de buena gobernanza permite fortalecer la gobernabilidad del poder gobierno e impacta en la calidad de vida de los ciudadanos. Cuando la sociedad tiene voz y es escuchada, es más fácil que sus gobiernos interpreten mejor sus necesidades e inviertan en políticas públicas que traten de satisfacerlas (Harriss y Tornquist; 2004). Implica una alternativa al gobierno tradicional donde adquieren protagonismo todos los actores sociales ya sean ciudadanos asociados y ciudadanos no asociados, en la gestión de las políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones. Sus demandas, opiniones y conocimientos son clave a la hora de hacer una gestión contextualizada y viable.

***Buena Gobernanza y Gobierno en Red:**

Como forma de llevar a la realidad los principios rectores de la buena gobernanza, una de sus herramientas o de sus manifestaciones palpables es lo que se conoce como “gobierno en

red”. De esta manera, en este intento de aclarar términos, podemos decir que la primera refiere a una concepción nueva del Estado haciéndolo participativo y democrático y el otro término conlleva una forma de plasmar tal idea en la práctica.

El gobierno en red conlleva el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político, erigido fundamentalmente a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, con una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Siguiendo a Blanco y Gomá (2002), algunos de sus caracteres principales son:

- La inexistencia de un centro jerárquico que monopolice el proceso de gobierno, sino la apuesta por una estructura que favorece la relación de todos los actores a nivel de proceso y resultados.
- La interdependencia de los actores participantes en el proceso a través de la cual se crean dependencias mutuas para la definición de objetivos, resolución de problemáticas y consecución de resultados.
- La diversidad de actores en el marco de la política y su articulación en los procesos de toma de decisiones y en la búsqueda del consenso desde el intercambio de recursos y la negociación de prioridades.
- La cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y reutilización.

Las redes pueden ser entendidas como formas recientes de organización de la lucha social por parte de las asociaciones y distintos movimientos. Se trata de una organización social de nuevo tipo, heterogénea y fragmentada, muy diferente del centralismo democrático de las organizaciones tradicionales. Según Scherer Warren (1993), las redes traen importantes cambios en la sociabilidad y en la espacialidad, creando nuevos territorios de acción colectiva, un nuevo imaginario social, una comunidad virtual. Sin embargo, si bien amplían las posibilidades de comunicación, también contienen un aspecto de exclusión, pues no todos tienen acceso a la comunicación.

Para Chalmers (1996) las “redes asociativas”, conectan el Estado y actores de la sociedad, inclusive actores populares, mediante lazos interpersonales, mediáticos y/o organizacionales. En América Latina, donde los Estados se tornan cada vez más “policéntricos”, con dispersión en la toma de decisiones, la representación popular - y la representación política en general – viene asumiendo cada vez más la forma de redes asociativas.

Una de las principales implicaciones de esta tendencia al Estado policéntrico y a las múltiples y cambiantes redes asociativas, es que la redistribución y la participación no serán más obra de un único liderazgo popular central, y sí de un sinnúmero de individuos y de organizaciones operando en diferentes escenarios. No habrá, así, una “estrategia del sector popular” para enfrentar los impactos de las políticas neoliberales sino, en vez de esto, coaliciones sociales, sindicatos progresistas, movimientos sociales, cada uno en su camino, cada cual pidiendo recursos, pero aliados, y con la asistencia de una amplia gama de profesionales. Sin embargo, emprender una acción común sin una organización centralizada sigue siendo un desafío para la acción política basada en la solidaridad y en la coordinación horizontal de los grupos populares, actuando dentro y a través de estas redes (Chalmers, 1996).

La complejidad del proceso, la diversidad de actores y la redefinición de los roles y funciones que marcan el entramado político son clave a la hora de establecer un gobierno en red. Se hace imperioso una configuración del gobierno compuesta por dos dimensiones: por un lado una propensión a la participación horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y por el otro una especial configuración multinivel, con la articulación de espacios temáticos de gobierno en los que confluyen varios niveles territoriales de gobierno (Blanco y Gomá, 2002). Para cumplir los principios de acción que caracterizan el gobierno en red es imprescindible:

- 1- La gestación de espacios de interacción: propiciando las condiciones más oportunas para minimizar los riesgos de la interacción y consolidar estrategias de encuentro, que acerquen posturas y canalicen las diferencias hacia la intervención y la acción desde posiciones de diálogo y consenso.
- 2- Espacios de gestión de la propia estructura de la red: apostando por la entrada de nuevos actores que den dinamismo al proceso y conformen una red mucho más fuerte, duradera e integral.
- 3- Distribución del poder: para que no se centren en intereses fuertes que no sean mayoritarios, dando cabida con esa redistribución de recursos, a todas las opciones y posibilidades de acción.

Por otro lado, “la gestión de redes debe desarrollarse desde el reconocimiento de la complejidad conflictiva. Ciudadanos, y sobre todo técnicos y políticos, deberían interiorizar la cultura del conflicto como oportunidad de creatividad social. Y deberían encarar la gestión del conflicto desde la comunicación y el diálogo...” (Blanco y Gomá; 2002, pág. 41).

Alberto Olvera, en su intervención en el XXI Congreso de la ALAS¹⁸, sostuvo que el gran desafío es no sólo evitar que las asociaciones se conviertan en órganos de fusión Estado -

¹⁸ *Asociación Latinoamericana de Sociología*, Sao Paulo, Septiembre de 1997.

sociedad, sino también evitar que la agenda de los movimientos sociales implique la marginalización de los sectores no organizados. Según esta fórmula, una de las características de los nuevos movimientos sociales es la creación de redes de comunicación alternativas, cuyo fin no es necesariamente influir sobre el Estado, sino su propio desarrollo, haciendo avanzar la concientización. Así, la sociedad civil “no es sólo el terreno, sino también el blanco de los nuevos movimientos sociales” (Cohen y Arato; 1992).

***Buena Gobernanza y Gobierno Abierto:**

Otra forma de plasmar en la práctica las ideas de la Buena Gobernanza es la constitución de un verdadero “Gobierno Abierto”. Éste es aquel que abre sus puertas al mundo, que coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o una jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop y Ruma; 2010).

Una definición interesante es la que proponen Calderón y Lorenzo (2010, pág. 11): “[u]n gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente”.

En general, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en:

- mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos, para ejercer control social y rendición de cuentas y la reutilización de la información del sector público, para promover la innovación y el desarrollo económico;
- facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas e incidir en la toma de decisiones;
- favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público.

Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los

gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia.

Además de la definición de Calderón y Lorenzo, existen muchas otras definiciones de gobierno abierto que, con matices, coinciden en los aspectos centrales que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En su informe de 2003 la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública, lo que contribuiría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público. En su concepción y propósito original, el concepto aludía a la necesidad del gobierno y de la administración pública de conectarse de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas y la promoción del buen gobierno: “informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas” (OCDE; 2003). Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades (OCDE; 2005).

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden “saber cosas”: obtener información relevante y comprensible; “conseguir cosas”: obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno; y “crear cosas”: participar en el proceso de toma de decisiones (OCDE; 2005).

Para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (OCDE/INAP; 2006) hasta un enfoque según el cual se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE; 2010).

De acuerdo con lo anterior, la OCDE (2010) promueve la idea de gobierno abierto sobre la base de los beneficios que involucraría y que se detallan a continuación:

1- Crear mayor confianza en el gobierno: la confianza es un resultado del gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el

gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

2- Garantizar mejores resultados al menor coste. el codiseño y la ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.

3- Elevar los niveles de cumplimiento: hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.

4- Garantizar la igualdad del acceso a participar de la formulación de políticas públicas: a través de la reducción del umbral para el acceso a los procesos de toma de decisiones de políticas que las personas enfrentan como barreras para la participación.

5- Fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas: el compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es cada vez más reconocido como un motor de la innovación y la creación de valor en los sectores público, privado y social.

6- Mejorar la efectividad: mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a obstáculos para la participación. El compromiso público (participación e involucramiento ciudadano) puede garantizar que las políticas estén mejor focalizadas y atiendan sus necesidades, eliminando potenciales desgastes.

Por tanto, y bajo esta perspectiva, se trataría de una política pública de múltiples facetas dirigidas a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública, y en paralelo, a favorecer la generación de espacios concretos para la participación e interacción con los ciudadanos. Dicho esfuerzo alberga el compromiso de impulsar:

- un gobierno transparente y accesible: que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y que los ciudadanos puedan acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar;
- un gobierno responsable y que rinde cuentas por sus acciones y omisiones;
- un gobierno sensible y receptivo a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas.

Capítulo II

La participación ciudadana como estandarte de la Buena Gobernanza:

El fin último de las revoluciones no es más la reestructuración del Estado a partir de un nuevo principio, sino la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad desde el punto de vista de esta última (Arato y Cohen, 1994).

Las transformaciones que vienen ocurriendo en el escenario mundial en los últimos años en lo que hace a la realidad estatal y el sustento hasta filosófico de la misma, ponen en el centro de la escena una profunda reflexión sobre las propias bases de la sociedad y de la relación entre gobernador y gobernado, entre Estado y ciudadano; que amerita su abordaje.

Conducente a ello, la participación de la sociedad en la vida pública se torna imprescindible y es exigida por ella misma, a partir de que el ciudadano empieza cada vez más, a asimilar el hecho de poder y querer participar en la determinación de los procesos que lo gobiernan, en la definición del marco social y político en el que vive, y en la priorización de acciones e inversiones públicas que, como dice Esquivel (2012), apuntan a una mejor calidad de vida y a un desarrollo equitativo, transparente y sustentable.

Considerando el recorte espacial de nuestra investigación, resulta fundamental a sus objetivos el hecho de que en la provincia de Santa Fe se destaque la expresa consagración Constitucional de la participación ciudadana, así en su artículo N.º 8 se establece que “[t]odos los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad”. Esta realidad normativa, sin lugar a dudas, dota de un sustento afirmativo a las hipótesis que nos hemos planteado.

Siguiendo a Ramírez (1992), podemos decir que el objetivo fundamental de la participación es lograr un desarrollo local, provincial o nacional sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Al encarar el tema de la participación ciudadana, un primer mojón que queremos plantar aquí tiene que ver con realizar una apertura respecto a lo que la misma incluye, como distintos componentes o manifestaciones de la democracia. En torno a ello tenemos:

- la participación electoral, entendida como los procesos de participación política con el fin de seleccionar a aquellas personas destinadas a ejercer las funciones gubernamentales, y;
- la participación no electoral, que implica la participación en la toma de decisiones.

En el desarrollo de la presente investigación, la última modalidad de las precedentemente expuestas es aquella en la cual haremos foco, la cual, como veremos en este capítulo conceptualizaremos como mecanismos de democracia semidirecta. Como manifestación de ella, en los últimos años hemos asistido a cambios significativos en las formas de acción colectiva y de ocupación del espacio público por un conjunto diversificado de actores y asociaciones, creando un polo distinto de la sociedad política para la satisfacción de las necesidades; produciéndose “un hiato entre las formas de ocupación del espacio público y las formas de legalización de la vida asociativa y de la relación entre sociedad civil y sociedad política” (Avritzer; 1996, pág. 153). La democracia es entonces implica posibilitar la gobernabilidad social, legalizando los modos de agregación de intereses e instituyendo polos de regulación intermedios entre el Estado y los individuos (Rosanvallón; 2008).

El proceso de evolución de la burocracia requiere de ampliación de espacios democráticos reales, no ficticios; resulta fundamental la vida social, pero transformada en un correcto vínculo que procure la institucionalidad de la vida en su interminable cúmulo de necesidades sociales y que únicamente es posible superar mediante un auténtico ejercicio democrático, además de una vida pública ampliada (Keane; 1988).

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de accountability¹⁹ de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

La recuperación de la legitimidad del Estado depende de la democratización de sus instituciones. Los parlamentos y los partidos políticos perderán legitimidad si se confinasen a los marcos institucionales diseñados y controlados por la élite política, apartándose de los influjos comunicativos provenientes de la sociedad civil. La reforma de las instituciones estatales requiere de mecanismos que aseguren la participación directa de los ciudadanos (Chalmers; 1996).

¹⁹*Una definición básica de accountability permite concebirla como el medio de subsanar una brecha entre Estado, gestión pública y autoridades, respecto a la ciudadanía. Por su propia naturaleza la democracia implica la existencia de un espacio, de una brecha entre los representantes políticos y los ciudadanos que requiere de mecanismos que permitan controlar que esta separación devenga en decisiones y políticas que no corresponden con las funciones legalmente instituídas y con las preferencias del electorado. Se trata, entonces, de formas de rendición de cuentas, la posibilidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas, que justifiquen sus actuaciones, tanto en su legalidad como en su pertinencia, que informen sobre sus decisiones y que puedan ser premiados y/o castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).*

2.1- La democracia como marco de la participación ciudadana.

Como expresa Avritzer (1996), el hecho de que el sistema político esté anclado en las prácticas participativas que dieron origen a la democracia constituye el horizonte de una utopía posible. Ramírez (1992), en la “Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios” reflexiona diciendo que la participación ciudadana es un indicador esencial para medir la democracia de un Estado; no hay camino hacia la democracia, la democracia es el camino.

Es incuestionable que no podría existir participación sin el marco dado por la democracia, posibilitando a la sociedad intervenir en las actividades públicas y, por consiguiente, transformarse en un instrumento de control social que contribuya al logro de una gestión pública eficiente y eficaz (Esquivel; 2012). Ante ello, consideramos central destinar el presente acápite al abordaje de la democracia, exponiendo su significancia y sus implicancias, siendo ésta el escenario en el cual la participación ciudadana se hace posible, y a partir de la cual nuestras hipótesis de trabajo podrán materializarse.

En tal camino conviene comenzar por el principio e indicar que la palabra democracia viene de dos voces griegas: "demos" (pueblo) y "kratos" (gobierno), significando “gobierno del pueblo”. En cuanto a sus orígenes, la democracia surge en la época griega como una forma de poder para erradicar las desigualdades entre gobernantes y gobernados, propiciando la participación en la resolución de los conflictos que aparecen en el contexto²⁰.

A lo largo del tiempo, este término ha ido ampliando sus matices; no obstante, hoy por hoy sigue siendo válida la memorable conceptualización que hiciera Abraham Lincoln²¹ en el

²⁰*En el tiempo de Platón, el mismo pensador, sostenía que existía una visión pesimista del hombre, esta hacía referencia a que su naturaleza le llevaba a buscar siempre la satisfacción personal, los propios deseos.*

Sin embargo, obtener todo lo que se quiere es imposible, sobre todo cuando no hay límites que indiquen que se está llevando a pasar los derechos de otros. Por eso es que se ha creado la ley y el orden, para que los débiles se sientan protegidos y por tanto, sus intereses. Esta representación de la condición humana no hace más que acabar con la libertad humana, uno de los principios de la democracia.

Por su parte, los sofistas indicaban que no era más que la propia realidad, donde las leyes sólo facilitan el que puedan alcanzar sus deseos, pero ninguna de estas realidades es inmodificable, ya que el ser humano es el que construye las propias, Éstas no obedecen a ninguna fuerza externa.

Por lo tanto, las normas que fueron apareciendo para poder establecer límites y hacer valer los derechos a todos, no es más que un pacto por la no violencia, algo que hoy podría apearse más a la realidad. y a lo que sostenía Platón como lo ideal, es decir, un camino para el bien trascendental común (Schumpeter; 1983).

²¹*En 1863, en medio de un país que había sufrido los estragos de una contienda civil, el presidente norteamericano Abraham Lincoln en un discurso pronunciado en Gettysburg, el 11 de noviembre de ese año, legó para la historia su credo en la libertad, la justicia y la democracia. En esa oportunidad, como respuesta a la violencia generalizada que amenazaba las bases de la democracia dijo: “que esta nación, bajo la guía de Dios, vea renacer la libertad, y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparezca de la faz de la tierra”. La reflexión de Lincoln se hace cada vez más actual y evidente ante los neautoritarismos surgidos en pleno siglo XXI, cuando se pensaba que el mundo de los autócratas, los caudillos y los tiranos había sido superado y por otra parte estos hicieran un uso perverso de la democracia para perpetuarse en el poder y sus privilegios paradójicamente en nombre del pueblo, convertido en ficción manipulable de acuerdo al novelista y*

siglo XIX, definiéndola como “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”; en la cual se deja ver claramente la idea de que la gestión política y el desarrollo del gobierno, pasa por un proceso de participación activa de la ciudadanía, formando parte de la toma de decisiones para el bien común y la justicia colectiva (Cartaya; 2002).

Como señala Villasante (1994; pág. 135), “la democracia es un proceso de construcción histórica y no un Estado técnicamente...”. Esta fórmula de gobierno y de gestión hace posible el desarrollo y el avance de todas las ideologías y opciones que van enriqueciendo, paralelamente, el contexto donde se desarrollan”.

Desde el origen de la conformación de la república, la Nación Argentina adopta en el artículo N.º 1 de la Constitución Nacional un sistema democrático. Es de destacar que en la reforma de 1953 no se hace mención al concepto de democracia, apareciendo el mismo recién en la Constitución de 1957, en el artículo N.º 14 bis, haciendo referencia a la organización sindical libre y democrática.

El reestablecimiento de la democracia en nuestro país²², tal cual como lo expresa De Luca (“La democracia en América Latina: una agenda temática desde la ciencia política”, en APOC; 2014), generada por el liderazgo alfonsinista y su contundente triunfo, abre las puertas para una época donde todas las demandas sociales parecían de fácil solución, no obstante el panorama era complejo dificultando su efectivización. En tal sentido debemos recordar que “en ese entonces la democracia en América Latina era un fenómeno poco común, en donde hacia fines de los años setenta, sólo en tres países latinoamericanos gobernaban presidentes proclamados tras votaciones competitivas: Colombia, Costa Rica y Venezuela” (pág. 93).

En Argentina, con la reforma constitucional de 1994 se refuerza la convicción democrática, su artículo N.º 36 versa: “que la Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático” y califica “como atentado contra el sistema democrático a los actos que conlleven al enriquecimiento ilícito de un funcionario”; y en el artículo N.º 38 refiriéndose a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático.

Para embarcarnos en el análisis de las distintas formas de la democracia, podemos decir que en su sentido más amplio ésta implica el principio de soberanía popular y el ejercicio del gobierno por el pueblo. Sin embargo, el modo como la ciudadanía ejerce esta potestad puede presentarse en diversas formas, según el pueblo manifieste su poder sin intermediarios,

semiólogo Umberto Eco (Márquez Castro; 2015).

²² *La Argentina retomó la interrumpida y accidentada marcha hacia la democracia a fines e 1983. Marcha que, conviene recordar, había comenzado en 1911 con la aprobación de la Ley Sáenz Peña que instituyó el voto secreto y obligatorio para todos los varones mayores de dieciocho años (Borón: “Treinta años de democracia”, en APOC; 2014)*

mediante representantes, o bien a través del recurso a una combinación de mecanismos de participación directa e indirecta.

De allí que tanto politólogos como juristas reconocen tres principales formas en las que puede organizarse un régimen democrático. Estas son, a saber, la democracia directa, la indirecta y la semidirecta (Duverger; 1988). En función de ello entonces tenemos:

1- Directa: históricamente la democracia directa se identifica con las ciudades de la Grecia clásica y, en particular, con Atenas. Bobbio (1986) afirma que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa, sino que únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra. Sartori (1988), por su parte, sostiene que esta figura puede ser definida simplemente a contrario, esto es, como una democracia sin representantes y sin correas de transmisión representativa; además aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros.

García Pelayo (1987) dice que la democracia directa es aquella en la que “el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen” (pág. 182). Por su parte, Prélot y Boulouis (1990), la definen como el régimen político en el que “el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno” (pág. 86).

Según Fayt (1971), la democracia directa, o pura, es aquella en la que el pueblo, sin mandatarios ni representantes, por sí mismo, se da sus leyes... Requiere una extensión territorial y una densidad de población compatible con la posibilidad de la consulta previa y la decisión en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad.

Así las cosas podemos sostener que, en la democracia directa, el ciudadano ejerce su poder mediante asamblea, discutiendo y acordando sin intermediarios sobre el gobierno y las políticas públicas. Tal cual lo sostienen Prélot y Boulouis (1990), en la actualidad éste tipo de sistema prácticamente ya no existe; en este sentido, resulta sencillo imaginar por qué el modelo más ampliamente practicado de democracia es el que adopta el sistema representativo. Es virtualmente imposible que una sociedad sea gobernada por todos sus miembros. Por ello bien ha dicho Bobbio (1986) que sería una “propuesta insensata” plantear “la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones” (pág. 33).

2- Indirecta: si bien es cierto que democracia significa gobierno popular, también lo es que, en la mayoría de los sistemas constitucionales modernos, la ciudadanía no ejerce directamente el

poder público, sino que elige periódicamente a representantes para que gobiernen. De allí que, frecuentemente, el sistema democrático se identifique con el régimen representativo y con el sufragio aunque, en realidad, no toda democracia adopta esta variante ni toda forma de representación política es de naturaleza popular. Más allá de lo expresado, los conceptos democracia indirecta o democracia representativa son indistintamente utilizados para referirse al mismo modelo de gobierno popular.

Sartori (1988) indica que en la democracia indirecta el pueblo no se gobierna sino que elige representantes que lo gobiernan, y Bobbio (1986), por su parte, señala que un Estado representativo es aquel “en el que las principales deliberaciones son realizadas por los representantes elegidos”, agregando que “su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas” (pág. 34). De modo similar, Duverger (1988) caracteriza a este régimen como “el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes” (pág. 92).

En función de lo expresado, la democracia indirecta está estrechamente relacionada con los derechos de reunión y de asociación, con el sistema de partidos y el derecho de voto pasivo, así como con el sufragio y los procesos electorales. La democracia indirecta es el sistema en el que el pueblo ejerce su poder eligiendo y substituyendo periódicamente a representantes que temporalmente son titulares de las diversas funciones del Estado.

Analizando la realidad de nuestro país, Argentina ha adoptado la forma representativa, republicana y federal (Constitución Nacional, artículo Primero²³), según la cual, el pueblo elige directamente a sus representantes.

La Constitución Nacional instituye una democracia representativa o indirecta, en la que los representantes sólo ejercen el poder del pueblo durante el período que duran en sus mandatos.

Atendiendo al fenómeno de la relativamente escasa participación popular que el modelo de la democracia indirecta permite, algunos politólogos han criticado severamente su funcionamiento, así Lauvaux (1990), afirma que este sistema excluye toda intervención directa del pueblo que no sea la de la designación de representantes; y Prélot y Boulouis (1990), por su parte, nos previenen sobre cómo el régimen democrático representativo genera el desvanecimiento del cuerpo electoral, que no vive sino un momento efímero, el solo instante de la elección.

Dado lo anterior, la trascendencia de encontrar fórmulas para garantizar que, dentro del

²³ *Constitución Nacional - Artículo 1º: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.*

modelo democrático representativo, la ciudadanía pueda ampliar su margen de acción en la toma de las decisiones del Estado. Es por ello que Bobbio (1989) afirma enfáticamente lo siguiente “hoy día, si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias — además del área tradicional de la política— en las que el derecho de voto es ejercido” (pág. 157).

3- Semidirecta: Bobbio (1986) pone en tela de juicio los sistemas democráticos, pronunciándose por la necesidad de incorporar fórmulas cada vez más amplias mediante las cuales el pueblo pueda decidir directamente sobre la acción del Estado. Con el objeto de avanzar en la consolidación de sus sistemas democráticos, muchos países han combinado el régimen representativo con mecanismos mediante los cuales el pueblo interviene directamente en las funciones públicas para fines distintos a la elección de autoridades.

Atendiendo a su naturaleza mixta, este régimen se ha denominado frecuentemente democracia semidirecta, aunque una parte de la doctrina prefiere considerar que se trata simplemente de una democracia representativa con mecanismos de democracia directa.

En un intento de definición de este modelo, Duverger (1988) afirma que la democracia semidirecta es “una forma de colaboración entre los ciudadanos y sus representantes” (pág. 94). Por su parte, Prélot y Boulouis (1990) nos indican que dicho modelo “se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema que en principio es representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental” (pág. 88). En el concepto citado encontramos la idea de que la democracia semidirecta es un régimen esencialmente representativo, complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas.

Tal cual como expusimos en la introducción del presente capítulo, hoy la democracia se integra, por un lado de un componente electoral y por el otro de un componente de participación en la toma de decisiones. Éste último aspecto, creemos que debe ser profundizado (y en este camino debe insertarse la actual modernización y reforma del Estado que hemos desarrollado en el capítulo anterior) ya que los procesos democráticos de tipo netamente electoral, tienen puntos débiles que contrarrestan sus posibilidades y dificultan la toma de decisiones ante problemas cada vez más complejos.

Conducente a lo expresado en el párrafo anterior y siguiendo a Subirats (2001), podemos concluir que los aspectos más significativos que limitan y tornan incompleta a democracias de tinte preponderantemente electoral son:

- el distanciamiento entre los representantes y los propios representados, con una notable y creciente falta de confianza en la clase política;
- la rigidez del sistema que no permite la participación real de la ciudadanía, sobretodo aquella que es anónima y no tiene una participación activa en la política;
- más allá de las elecciones no se desarrollan estrategias donde los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y en las medidas y actuaciones llevadas a cabo; sino que se parte de un proceso en el que los representantes tienen vía libre para hacer y deshacer;
- los partidos políticos constituyen la principal estrategia de participación política. No tienen sentido otras formas participativas como el referéndum, la iniciativa legislativa popular o las agrupaciones electorales;
- el gobernar es considerado como objetivo principal, gobernar por gobernar, y no como un medio para el cambio y la transformación social que propicie la participación ciudadana como principio fundamental de la democracia.

Si “el gran hecho político del siglo XX fue el haberse consolidado la democracia” (Bresser Pereira; 1997), es también cierto que la legitimación del Estado, con base exclusiva en la democracia representativa se agotó por su creciente distanciamiento de la mayoría absoluta de la sociedad. La política se subordinó a la economía, dominada por un sector financiero que busca riqueza sin producción. En estas condiciones, el poder político del Estado no deja de perder legitimidad.

Frente a tales limitaciones al real ejercicio democrático tanto en modelos directos como indirectos, es necesario un cambio de enfoque y una ampliación de su contenido; como señala Alberich (2004; pág. 23), “la democracia implica considerar a cada persona como un universo distinto y, a la vez, con los mismos derechos y obligaciones que los demás...” “La democracia participativa obliga a pensar en la lógica comunal y colectiva...” “la democracia participativa es una ampliación del sistema democrático formal,...” “no se puede dar democracia participativa si no hay democracia formal representativa...”.

Es necesario replantear el papel de los ciudadanos en el plano de una democracia más participativa, pues no sólo la participación electoral legitima a los sistemas democráticos, sino que además se requiere la creación de un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y construya las bases para una fuerte participación que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático.

El proceso de construcción de la democracia ha sido tradicionalmente analizado sobre todo desde la óptica de la relación entre el Estado y la sociedad política. Más recientemente, sin embargo, con la nueva dimensión cuantitativa y cualitativa de las asociaciones de la sociedad

civil, el proceso de democratización comenzó a ser visto como un proceso de cambio en la cultura política (Garretón; 1991), en las prácticas sociales (Melucci; 1999) y en las formas de acción colectiva (Cohen y Arato; 1992).

Según Pastor Seller (2012) a la hora de aportar algunas sugerencias sobre el camino a seguir en un “proceso de redemocratización”, habría que precisar que no se pueden dar recetas universales para un mundo tan diverso y que lo importante es la necesidad de avanzar hacia un horizonte común. Éste tendría que ser el de la aspiración a desarrollar más libertades y más derechos individuales y colectivos en un marco combinado de democracia directa, democracia representativa y democracia paritaria en las distintas escalas y ámbitos territoriales de construcción de la politeia.²⁴

Como vemos, el camino de la democracia requiere dar lugar a la participación ciudadana, vista como el origen del poder (Avritzer; 2000). Un Estado democrático no sólo trabaja políticamente los diversos intereses y necesidades particulares existentes en la sociedad, sino que procura instituirlos como derechos universales formalmente reconocidos. Los individuos y grupos se organizan en asociaciones, movimientos sociales, sindicatos y partidos, constituyendo un contra-poder social que limita el poder del Estado. Una sociedad democrática no cesa de trabajar sus divisiones y diferencias internas, y siempre está abierta a la ampliación de los derechos existentes y a la creación de nuevos derechos (Chauí; 1984 y 1995). Aparecen construcciones sociales u organizaciones cuyo desenvolvimiento condiciona, coadyuva o limita el logro de más y mejor participación como expresión de una verdadera democracia, las cuales son las llamadas organizaciones de la sociedad civil²⁵.

²⁴ *“Politeia” es una palabra que proviene del griego que puede entenderse como el espacio de lo público o simplemente espacio público. Es el espacio en el que convergen la ciudad-Estado y los ciudadanos. La connotación que tenían Platón y Aristóteles para la palabra era la de una sociedad educada y participativa (Briceño Jáuregui; 1989).*

²⁵ *La noción de sociedad civil ha variado a lo largo de la historia, los primeros autores modernos que utilizaron dicho término fueron Montesquieu, Paine y Ferguson (Keane, 1988). Siguiendo a Cohen y Arato (1992), sostenemos que en los siglos XVII y XVIII fue empleada por Hobbes y Rousseau para diferenciar la supuesta condición de estado natural, donde los hombres habrían vivido en libertad, guiados sólo por sus pasiones y necesidades - la *societas naturalis*- de la sociedad regida por las leyes y dirigida por un cuerpo político donde libertad y razón deberían coexistir - la *societas civilis* - fundada en la concepción de contrato social. En el siglo XIX la noción fue empleada por Hegel quien le confiere centralidad a la idea de sociedad civil. Ni la familia ni el Estado son capaces de agotar la vida de los individuos en las sociedades modernas. Entre esas dos esferas surge un conjunto de instituciones, el sistema de necesidades, la administración de la justicia y las corporaciones. Sociedad civil, para Hegel, implica simultáneamente determinaciones individualistas y la búsqueda de un principio ético que jamás podría venir del mercado, pero sí de las corporaciones.*

El concepto contemporáneo de sociedad civil ha sido interpretado como la expresión teórica de la lucha de los movimientos sociales contra el autoritarismo de los regímenes comunistas y de las dictaduras militares en varias partes del mundo, tal cual lo expresa Avritzer (1993). La sociedad civil aparece asociada a procesos de diferenciación entre Estado y mercado.

Hablar de sociedad civil, no implica un sinónimo de sociedad, sino una manera de pensarla, una perspectiva ligada a la noción de igualdad de derechos, autonomía, participación, en fin, de los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía (Fernandes, 1995).

Según Alberto Melucci (1999), la existencia de estos espacios públicos independientes de las instituciones del gobierno, del sistema partidista y de las estructuras del Estado, es la condición necesaria de la democracia contemporánea. Las entidades y movimientos no gubernamentales, no mercantiles, no corporativos y no partidarios²⁶, asumen un papel estratégico cuando se transforman en sujetos políticos autónomos y levantan la bandera de la ética, de la ciudadanía, de la democracia y de la búsqueda del desarrollo. Así, la sociedad civil “no es sólo el terreno, sino también el blanco de los nuevos movimientos sociales” (Cohen y Arato; 1992).

Las asociaciones de la sociedad civil, como depositarias de la voluntad colectiva, amplían el espectro de lo político, incorporando nuevos temas en la agenda política, desempeñando así un papel fundamental en la construcción del espacio público, constituyéndose en verdaderas formadoras de la opinión pública²⁷.

A partir del desarrollo que presentamos en este apartado concluimos que participación y democracia, son conceptos que confluyen: el nivel de participación ciudadana nos indica el tipo de democracia que se da y la calidad de la misma, entendida como el nivel del obrar y el actuar de esa ciudadanía. La democracia participativa va más allá del sistema democrático formal y representativo, ya que incluye formas de hacer y toma de decisiones ciudadanas que van más allá de las electorales. Una no excluye a la otra sino que son complementarias y a la vez, necesarias para consolidar un sistema democrático desde y para la ciudadanía.

²⁶ Como expusiera Avritzer (1996) coexisten tres tipos de asociaciones con diseños formales distintos:

- a) asociaciones no conflictivas, como las recreativas, de ayuda mutua y religiosas, numéricamente preponderantes, que por su naturaleza no tematizan problemas, no estableciendo en consecuencia un campo ético-cultural;
- b) asociaciones conflictivas con el campo sistémico, como los sindicatos, asociaciones profesionales, educacionales, de salud, comunitarias, etc., que se institucionalizan en campos predefinidos de acción, burocratizándose con temas fijos del pasado;
- c) nuevo asociacionismo, con diseños simultáneamente solidarios, democráticos e identitarios, como el movimiento de mujeres, negros, indígenas, ecológicos, de derechos humanos, configurando un campo ético-político-cultural que apunta hacia una esfera pública democrática. Este tercer tipo no demanda directamente al Estado, pero influye en el sistema político y económico planteando cuestiones temáticas al Estado y al mercado, que no se limitan en modo alguno al mundo societario.

²⁷ Por opinión pública se entiende a los juicios públicos que se manifiestan exteriorizándose en forma verbal, simbólica y por actitudes sociales, del pueblo o parte de él (público), a través del sujeto portador que son los grupos de opinión (grupo activo) sobre problemas culturales, sociales y políticos (Orlandi, 1985).

2.2 - Conceptualizando la participación ciudadana. ¿Cuál es su tipología?

El término participación ciudadana lo escuchamos a diario, sobre todo si estamos vinculados de alguna manera con “lo público”, y en función de ello, lo venimos desarrollando desde diferentes enfoques a lo largo de la presente investigación; no obstante resulta basal a nuestros objetivos circunscribir aquí con precisión su ámbito y alcances.

Su etimología nos indica que proviene del latín *participare*: *pars* (parte) y *capere* (tomar), y según el Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas (Gajardo y otros; 1989) significa “tomar parte” en algo o también “compartir algo con alguien”.

Podemos decir que dicha participación constituye un proceso social que surge de la acción de la ciudadanía y sus grupos al intervenir con sus respectivos intereses, de forma directa o indirecta, con el fin de alcanzar la transformación de los sistemas políticos y sociales, con miras en intereses sociales generales tales como: la salud, la educación, la vivienda, la movilidad, el medio ambiente, el acceso a servicios esenciales, la igualdad de oportunidades, etc.

Analizando los principales aportes teóricos sobre participación ciudadana en América Latina, nos encontramos con las formulaciones realizadas por Cunill Grau (1991 y 1995) y otros autores que escriben en torno al CLAD (Borja, 1987; Martínez Nogueira, 2003; Przeworski, 1998; Verdesoto, 1997); en donde el enfoque que utilizan dichos autores se limita a analizar la participación ciudadana en la gestión estatal²⁸. Para ellos, la participación ciudadana es entendida como “una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia. La participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental” (Cunill Grau, 1991; pág. 11).

Este paradigma, propio de la década del '90, entiende la participación ciudadana como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las comunidades, descargándose algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado, lo que teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia del gobierno. Los procedimientos principales de participación que dichos autores reconocen son: las audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum, consulta y concertación asociada a la planificación del desarrollo, participación en programas y campos específicos, la consulta en la planificación y el desarrollo regional, participación de usuarios en la dirección y administración de empresas municipales, presupuesto participativo, etc.

²⁸ “El plano de la gestión es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos.” (Cunill Grau, 1991; pág. 58).

Por su parte, Verba y Nie (1972) conciben a la participación ciudadana como la incidencia que pueden tener los ciudadanos comunes no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno. Barnes y Kaase (1979) han señalado la importancia de incluir “formas no convencionales de comportamiento político”²⁹ en la definición de participación, y sostienen que la participación debe ser estudiada como “toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos individuales tendentes a influir, directamente o indirectamente, en las elecciones políticas en varios niveles del sistema político” (pág. 42).

Otros autores como Nelson (1979) y Seligson y Booth (1978) utilizan una definición más amplia, el primero, la define como la “acción desarrollada por ciudadanos privados dirigida a influir en las acciones o en la composición de los gobiernos nacionales o locales” (pág. 9), y los segundos la definen como el “comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos” (pág. 6), sean éstos consecuencias del accionar del Estado o de la propia comunidad.

Para Álvarez Ortiz y otros (2006) la participación supone un aspecto esencial en la construcción de sujetos y espacios que permitan reconstruir el tejido social y comunitario mediante acciones de la sociedad, por lo tanto para estos autores: “la participación pasa a ser uno de los más importantes objetivos del quehacer comunitario en la medida en que este se centra en alcanzar mayores niveles de actuación ciudadana” (pág. 43).

La delimitación propuesta por Brady (1999; pág. 737) como “la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos”, y ya no únicamente sobre las decisiones que toman los funcionarios, permite ensanchar el concepto a la vez que precisa muy bien sus principales elementos definatorios. En tal sentido, Montero, Torcal y Teorell (2006) han señalado que la participación política conlleva tres connotaciones, a saber:

- acciones llevadas a cabo por individuos que no pertenecen a las élites políticas,
- contienen una exigencia, demanda o influencia en las decisiones tomadas por otros,
- buscan la producción de cualquier resultado político.

Por otro lado, Verba, Schlozman y Brady (1995) amplían los límites del ámbito de dicha participación, incluyendo como su objetivo no sólo a las acciones de los gobernantes sino a las políticas públicas; ya sea directamente afectando el proceso de elaboración e implementación de las mismas, o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace esas políticas;

²⁹Definen como no convencional actividades tales como “peticiones, manifestaciones, boycotts, ocupación de edificios, piquetes o bloqueos del tráfico, daños a la propiedad y violencia personal”. Las formas convencionales: lectura de periódicos, discusión política, contactos con funcionarios públicos, activismo partidario, y actividades relacionadas con el proceso electoral. Las dos primeras, posteriormente, fueron vistas por la literatura más bien como precondiciones de la participación. La participación política es por definición activa.

“la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (Verba, 1996; pág. 1).

Pindado (1999; pág. 21) indica que “participar no es tan solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. No es darse por entendido, o sentirse informado, de lo que hacen los representantes...” “La participación tiene que ir encaminada a una finalidad. No es en sí misma una finalidad, tan solo el medio para conseguirla”.

A partir de las definiciones anteriores, sin temor a equivocarnos, podemos sostener que la participación ciudadana es un verdadero derecho, aunque también un deber; que se ha ido construyendo y configurando como uno más de los derechos de los ciudadanos, según lo destaca Vieira (1997). Entre tales acreencias, siguiendo a dicho autor, encontramos:

- los derechos cívicos o de primera generación: conquistados en el siglo XVIII, incluyen los derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, derecho a la vida, a la seguridad, etc. Luego, integrando los mismos, aparecen los derechos políticos alcanzados en el siglo XIX, que tienen que ver con la libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, la participación política y electoral, el sufragio universal, etc.; son los llamados derechos individuales ejercidos colectivamente.

- los derechos sociales o de segunda generación: logrados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, al seguro de paro, en fin, de la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social.

- los derechos colectivos o de tercera generación: aparecen en la segunda mitad del siglo XX caracterizados por tener como titulares no al individuo sino a los grupos humanos como el pueblo, la nación, colectividades étnicas o la propia humanidad. Es el caso del derecho a la autodeterminación de los pueblos, derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etc. En la perspectiva de los “nuevos movimientos sociales”, serían derechos de tercera generación los relativos al medio ambiente, al consumidor, así como los derechos de las mujeres, de los niños, de las minorías étnicas, de los jóvenes, de los ancianos.

Luego de la exposición de las principales conceptualizaciones relativas a la participación ciudadana, avanzando en su desarrollo, veremos que existen diferentes estadios o intensidades dentro del amplio concepto de participación; en función de ello, siguiendo la línea conceptual de Cunill Grau (1991) plasmaremos a continuación una apertura teniendo en cuenta criterios de profundidad y carácter de la misma, lo cual nos permite realizar una clasificación en

los siguientes términos:

1- Participación ciudadana según su objeto y alcance:

Partimos de la idea de que la participación no es estática, ni tampoco uniforme, sino que tiene múltiples variantes y grados, en diversas circunstancias de la gestión y del gobierno.

Es importante que el que promueve la participación tenga en claro cuáles son las diferencias, ventajas, y desventajas de estas modalidades, pues cada una genera diversas expectativas por parte del actor que participa. La participación puede implicar tanto negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, cuanto disidencia y confrontación de los mismos. La participación no es un simple respaldo de la comunidad ante una propuesta del gobernante. Participa el que convalida y/o se asocia a una gestión, tanto como el que se opone y protesta (Belmonte; 2012). En función de lo anterior podemos realizar la siguiente apertura:

a- Participación informativa: consiste en la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Esto permite tomar decisiones informadas que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos (Belmonte; 2012).

b- Participación resolutive o decisoria: implica la intervención en la actividad pública, en donde se genera un escenario de poder compartido en la decisión sobre las alternativas relativas a la conducción de organizaciones o a la formulación de políticas. Incluyen herramientas que según Altman (2005) “consisten en un grupo de dispositivos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas ... son medios de decisión política por medio del sufragio universal y directo a través de los cuales los ciudadanos participan colectiva y directamente en el proceso de toma de decisión “ (pág. 2).

Por su parte Serdült y Welp (2012) indican que son un conjunto de procedimientos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas directamente a través del voto, pero que como expresa Thibaut (1998)³⁰, no consisten en seleccionar a miembros de los órganos democráticos, sea del legislativo o del ejecutivo.

Podemos sostener que comprenden un conjunto de dispositivos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas de forma directa sobre materias específicas a través del sufragio universal, sin la intermediación de ningún poder político y por fuera de las elecciones

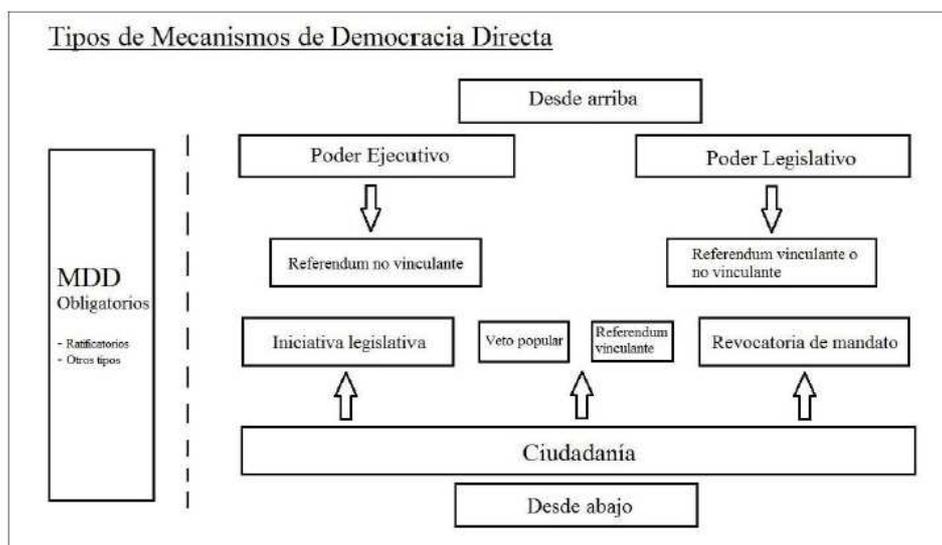
³⁰ *Bajo esa misma visión de complementariedad, se pronunció Bobbio cuando hablaba de democracia directa, definiéndola como "el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen y no sólo el de elegir a las personas que decidirán por ellos", Norberto Bobbio, El filósofo y la política, compilación de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica 1996, p. 229.*

convencionales de representantes. A su vez, éstos merecen la siguiente apertura:

- Según el origen de la iniciativa: “desde arriba” que son aquellos que surgen desde algún poder político formal como el poder ejecutivo o el poder legislativo para que la ciudadanía decida sobre algún tema específico; o “desde abajo”, los que son impulsados por la ciudadanía.
- Según su grado de imperatividad: “obligatorios”, cuando son exigidos por ley o por Constituciones, estos a su vez se dividen en “ratificatorios” cuando se ponen en práctica ante una enmienda o reforma de la constitución y “otros”, cuando son activados por motivos tales como modificaciones en los límites territoriales nacionales o locales, cuestiones referidas a la aprobación de tratados internacionales y cambios de capital y “no obligatorios”, cuando no existe ley que los haga exigibles.

Otros autores realizan esta apertura identificando mecanismos de participación tradicional y no tradicional³¹, en donde, la primera es aquella en que “los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, inciden en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida” (Arzaluz, 2002; pág 2).

El siguiente cuadro permite identificar cada uno de los mecanismos de participación directa, encasillados de acuerdo con la clasificación precedentemente expuesta:



Fuente: Arques (2017): “Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica”.

c- Participación fiscalizadora: consiste en involucrar a los ciudadanos en el control de las

³¹ Pasquino (1993; pág. 180) reconoce que existen tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad (o extra-legalidad).

políticas públicas, buscando la corrección o reorientación de acciones públicas. Como venimos expresando, éste es el tipo de participación que se busca destacar y potenciar desde los objetivos de la presente investigación, como mecanismo de fortalecimiento de los propios organismos de fiscalización estatales.

d- Participación en la ejecución: supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio.

Incluye el ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca a los ciudadanos para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido.

2- Participación ciudadana según su carácter:

a- Participación política: la efectúan los ciudadanos mediante instituciones formales y con instrumentos reconocidos por el sistema político, constituyendo una acción regulada en o con el Estado; como ser: constituir partidos políticos, ejercer el voto, formar parte de comisiones o cabildos, ejercer funciones públicas, entre otros.

b- Participación ciudadana propiamente dicha: busca la interacción con el Estado en el espacio público para influir sobre él y definir las políticas públicas y, en el mejor de los casos, el reconocimiento de nuevos derechos.

En este sentido, la participación política ejerce la democracia, mientras la participación ciudadana la genera y la amplía. La primera es una participación acotada en la medida en que se encuentra institucionalizada; la segunda no está acotada. En igual razonamiento Ziccardi (1998) denomina a la participación política que está acotada a los límites del Estado, como "participación ciudadana institucionalizada"; y la diferencia de la participación que está más allá de lo jurídicamente establecido, dando pautas para generar acciones inéditas o ampliar nuevas esferas de las acciones políticas, la que llama "participación ciudadana autónoma". Ésta última, precisamente por su soberanía, posee la capacidad de influir en el Estado y transformarlo más allá de lo que éste inicialmente permite o prevé.

c- Participación asociativa: involucramiento ciudadano en las actividades de una pequeña comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos y/o en la vida de las organizaciones civiles y voluntarias por motivos sociales, políticos, culturales o recreativos. Puede ser vista como una dimensión específica y diferenciada de la participación ciudadana

(Putnam, 1993 y 2002, Cohen y Rogers, 1995; Skocpol y Fiorina, 1999; Fishman, 2004)³².

A los fines de plasmar en un ejercicio concreto la participación ciudadana, tal cual lo expresa Cruzvillegas Fuentes (en Memorias OPAM, 2009), los grandes desafíos que ésta debe enfrentar son: el logro de un diálogo e interacción permanente entre el gobierno, los órganos autónomos y la ciudadanía; el impulso de la autoevaluación y auditoría ciudadana; y que los consejos ciudadanos sean espacios deliberativos. Con la mirada puesta en tales metas, los elementos clave serán: la alta representatividad, la calidad de la información, consultar a la ciudadanía, la calidad en la toma de decisiones y la publicidad y difusión (Vargas Cullerell; 2003).

Como expresáramos, la participación ciudadana es un derecho; ante lo cual, resulta necesario que existan leyes y disposiciones que tengan como objeto:

- garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones públicas,
- asegurar mediante la participación y vigilancia ciudadana el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público,
- garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública, como premisa para el ejercicio de sus derechos de participación, y
- establecer instrumentos de participación ciudadana (Cruzvillegas Fuentes; en Memorias OPAM; 2009).

Las leyes y normas deberán fomentar una cultura de la participación ciudadana, una nueva cultura de honestidad y corresponsabilidad social. Hoy más que nunca se requiere avanzar en nuevas legislaciones que constituyan una verdadera palanca para cambiar prácticas gubernamentales, remover inercias del poder público y acabar con la corrupción en los círculos gubernamentales.

Con estas nuevas formas de gestión pública se pretende cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados, ya que los mecanismos de participación ciudadana suponen más transparencia y calidad de la democracia e involucran más al ciudadano en el policy-process y exigen rendición de cuentas (accountability) a los representantes políticos (Brugué y Subirats, 1996). De esa forma la participación ciudadana como política pública viene a ser la “cura” de los males que aquejan a la democracia, y la encontramos cada vez más en la agenda de la gestión pública en los países democráticos (Schmitter; 2003).

³² *No es que anteriormente no se haya abordado el tema de la participación en asociaciones civiles como una dimensión de la participación política “no convencional” sólo que en la última década ha ganado una extraordinaria atención y autonomía. Verba y Nie (1972) y Verba, Nie y Kim (1978) la incluían dentro de lo que llamaban “actos cooperativos”.*

2.3- Los “posibles” detonantes de la participación ciudadana.

En el apartado anterior la hemos definido, con una mirada puesta en sus resultados o consecuencias; ahora bien estamos convencidos que comprender ¿cuál es su génesis?, o mejor aún, ¿qué nos lleva como ciudadanos a participar?, resulta de vital importancia para avanzar en su cabal entendimiento primero, y para potenciarla después.

Consideramos como un punto de partida ineludible el poder identificar “los porqués de la movilización”, vinculando el estudio del movimiento social a las condiciones estructurales en las que emerge, tal cual lo exponen los autores de las teorías de los nuevos movimientos sociales, entre los que se destacan Habermas, 1993; Melucci, 1999; Offe, 1994; Touraine, 1990.

Las posibilidades de participación de la gente en los asuntos públicos se encuentran relacionadas con una serie de factores de tipo político, social y cultural (Downs; 1957), eso sin olvidar que no pocas veces puede hasta existir un cálculo racional, en términos costo/beneficio, por parte del ciudadano para decidir si embarcarse o no en una acción que supone un esfuerzo individual pero con el que se pretende alcanzar objetivos colectivos (Coleman; 1986b).

En la búsqueda de cuál es el origen y las condiciones para que se produzca el impulso participativo, en base a la opinión de distintos autores, hemos retratado a continuación una compilación de las que pueden considerarse alguna de sus principales causas, a saber:

- Causa 1: La disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas:

Cuando existe una contradicción entre las expectativas y la realidad (Gurr; 1970) los sentimientos de privación se pueden manifestar ya sea cuando se produce un aumento en las aspiraciones de la población por el contacto con sectores más favorecidos mientras la capacidad para satisfacerlas permanece constante; o bien cuando disminuye la capacidad de obtención de bienes o valores mientras las expectativas se mantienen estables. Bajo tal razonamiento, la intensidad de los sentimientos de privación y las dimensiones del grupo afectado por ese malestar son los detonantes para la ocurrencia del fenómeno participativo.

Shorter y Tilly (1986) plantean objeciones a este argumento que merecen ser destacadas:

- en primer lugar, en toda sociedad existen suficientes motivos de queja, situaciones de descontento, malestar y privación y, pese a ello; son pocas las personas que deciden insertarse en grupos de protesta, ayuda mutua, asociaciones voluntarias, movimientos sociales o, incluso,

emitir el voto en periodos electorales;

- en segundo lugar, la ausencia de una explicación acerca de cómo el descontento se transforma en acción colectiva y participación constituye un problema a resolver en esta teoría. Estos autores han criticado el paso, sin escalas intermedias, de los estados mentales individuales a los colectivos y han subrayado la importancia que adquieren los aspectos organizativos en sí mismos. “Los individuos no se movilizan por arte de magia para participar en alguna empresa colectiva por muy furiosos, abatidos, hostiles y frustrados que se sientan. Su agresión sólo se verá canalizada hacia fines colectivos por medio de funciones coordinadoras y dirigentes de una organización, ya sea de carácter formal o informal. Las interacciones habituales y estructuradas de una red de compañeros pueden considerarse una organización, lo mismo, por supuesto que las estructuras mucho más elaboradas, como las sociedades de ayuda mutua o los sindicatos. En cualquier caso la organización es un factor imprescindible para explicar el descontento individual ya que si no, los desgraciados se limitasen a auto compadecerse de forma pasiva sin hacer nada para intentar salir de tal situación” (Shorter y Tilly, 1986; pág. 479/482).

- **Causa 2:** La participación ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios:

Los individuos con altos niveles de ingreso, status laboral y calificación educacional son más activos en política y más propensos a la participación en asuntos públicos. Por ende, las sociedades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico serán las que presenten mayores niveles de participación. Este enfoque sostenido originariamente por Milbrath y Goel (1977), aduce que la gente activa políticamente tiene un perfil muy definido: son educados, están insertos en el mercado de trabajo en puestos de relativa calificación y obtienen buenos ingresos; o bien como lo señalan Verba, Schlozman y Brady (1995) poseen habilidades cívicas, expresadas como competencias comunicativas y organizacionales.

Los ciudadanos participan porque “pueden hacerlo”, contando con un conjunto de recursos que les posibilitan esa actividad; y para quienes no cuentan con tales recursos aparecen determinadas instituciones como asociaciones civiles voluntarias, iglesias, lugares de trabajo, otros espacios de integración secundaria (Verba y Nie; 1972 y Verba; 1996).

- **Causa 3:** La participación ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de participar:

Olson (1965 y 1971) sostiene que un actor racional no cooperará con un grupo a fin de obtener un bien público, a menos, que se vea obligado o motivado a hacerlo. Ello sucede

porque a cada actor le conviene no participar si obtiene de forma gratuita los bienes colectivos que los demás contribuyen a generar. Los individuos toman las decisiones teniendo en cuenta sus intereses particulares y, en virtud de éstos, rehúsan participar en acciones colectivas sean cuales fueren los beneficios que pudieran alcanzar. Por tanto, la participación sólo es posible cuando, en primer lugar, el beneficio que se obtiene es mayor que el coste y, en segundo lugar, cuando la existencia de incentivos selectivos es suficiente para promover la acción.

Este planteo, bajo estrictas condiciones de racionalidad, explica las razones de la ausencia de cooperación pero deja sin fundamento los orígenes y las causas de la participación efectiva. Así también, es incapaz de dar cuenta cómo surge un grupo o una asociación. Ante ello otros autores remarcan que entre las razones para participar en una acción colectiva, muchas no tienen que ver con la persecución de fines ni con los incentivos económicos sino más bien con los de tipos expresivos. Las personas pueden participar simplemente porque quieren expresar su apoyo o reafirmar su identidad (Frow y Calvert; 2013). Hay quienes participan porque valoran la acción de protesta para adquirir experiencia política (Nagel; 1987), o porque desean coprotagonizar acontecimientos históricos significativos (Hardin; 1982) o simplemente porque quieren imitar a otras personas que lo han hecho anteriormente (Riker y Orderhook; 1968). En tal caso, los beneficios que una acción le reporta a un individuo no son el producto de la diferencia entre el valor del resultado que se confía obtener y el esfuerzo dedicado a la causa, sino la suma de ambas magnitudes (Hirschman; 2014).

- Causa 4: La participación sólo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan recursos organizativos formales o informales:

La acción se canaliza hacia fines colectivos por medio de las funciones coordinadoras y dirigentes de una organización o de sus líderes, según McCarthy y Zald (1977) poco importa que las personas posean los recursos individuales necesarios para participar y posean la predisposición psicológica para hacerlo si no cuentan con el “vehículo” que les permite lanzarse a la acción.

Debido a la porosidad del espacio público contemporáneo, la política no puede ya ser vista como atributo de las élites (Benhabib; 1992 y Cohen; 1996), haciéndose indispensable la adopción de mecanismos y procedimientos de participación, asegurando a todos, principalmente a los grupos sociales minoritarios, igualdad de acceso al espacio público.

Los vehículos organizacionales hacen referencia a la capacidad de iniciativa y al perfil de los líderes, su capacidad de reclutamiento, su habilidad para manejar recursos o para utilizar los incentivos individuales con el fin de motivar una mayor participación y la pertenencia a

asociaciones que aumenta los contactos con otras personas y con ello la posibilidad de ser reclutado. Verba (1995) sostiene que, a diferencia de los recursos y los incentivos, la inserción en una red de reclutamiento político o social es condición necesaria y suficiente para que ocurra la movilización e implicación ciudadana.

Por su parte, Rosenstone y Hansen (1993) sostienen que el estudio de la participación debe ser encarado desde una perspectiva relacional entre líderes y participantes. La participación ocurre cuando las elecciones estratégicas de los líderes políticos movilizan – directa o indirectamente- a los ciudadanos a participar. La movilización estratégica determina la forma y la ocasión de la participación.

- Causa 5: Donde existan altos niveles de capital social habrá mayores probabilidades de contar con ciudadanos participativos:

El capital social, según Loury (1977), se refiere al conjunto de recursos inherentes a las relaciones familiares y a las organizaciones comunitarias que son útiles para el desarrollo cognitivo y social de las personas, especialmente, en su primera etapa de socialización. Por su parte Bourdieu (1985) lo define como “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo apoyo o reconocimiento o en otras palabras a la pertenencia a un grupo” (pág. 248). El grupo provee a sus miembros con un capital de propiedad colectiva. Ese capital está representado por el tamaño de la red y por el volumen de capital (económico, simbólico o cultural) poseído por aquellos con quienes cada persona está conectada.

En la práctica, el autor lo mide a través de su principal indicador que llama “sociabilidad cívica” compuesto por las siguientes categorías: densidad de la vida asociativa, la asistencia a votaciones generales, asistencia a referéndum y lectura y suscripción de periódicos.

En este sentido, se ha sostenido que la inserción en redes sociales, los recursos que se generan y las actitudes cívicas que despierta así como las oportunidades que ofrece para la movilización son elementos que no sólo influyen sobre la predisposición a participar en la esfera pública, sino que también inciden sobre la forma en que se participa (Huckfeldt, 1979; Knoke, 1990; Leighley, 1990; Van Deth, 1997).

- Causa 6: Cultura y contexto político:

La cultura política puede definirse como el conjunto de orientaciones cognitivas inclusivas de conocimiento y creencias, de evaluación (opiniones y juicios) y actitudes que una población o colectivo manifiesta frente a diversos aspectos de la vida política. Según Almond y

Verba (1963), la cultura es una variable capaz de explicar comportamientos políticos, requiriendo dicha relación tres características esenciales:

- coherencia: la cultura política es conceptualizada como un reflejo relativamente coherente de un agrupamiento de actitudes, opiniones y evaluaciones. Una forma democrática del sistema político requiere igualmente una cultura política coordinada con ella. En contraposición, Montero, Torcal y Gunther (1997) han demostrado con suficiente evidencia empírica que esta coherencia y consistencia está lejos de ser una realidad y que esto no hace más que revelar la complejidad y la multi- dimensionalidad del concepto “cultura política”.

- carácter agregado: tales conjuntos de valores son considerados prevalecientes y, por ende, tratados como propiedades agregadas de la sociedad total.

- durabilidad: los efectos de la cultura perduran a lo largo de la historia y resulta muy difícil su transformación.

Swidler (1986 y 1995), postula que la cultura debe ser entendida como una caja de herramientas que contiene un repertorio de símbolos, de historias, rituales y visiones de mundo que la gente usa para resolver diferentes clases de problemas. Cada una de estas herramientas definen estrategias de acción; estrategias que para los actores que las emprenden significan modos de organizar la propia experiencia.

A diferencia de Almond y Verba (1963, 1980), Swidler sostiene que la cultura no debe ser pensada como un sistema unificado, internamente consistente y sin fisuras. Este repertorio es internamente diverso y a menudo contradictorio. Al tiempo que resalta que la relación cultura/acción colectiva varía a través del tiempo y de las condiciones históricas.

Los diferentes aportes expuestos, de una manera o de otra, subrayan la importancia de la cultura en tanto puede facilitar o constreñir determinados tipos de comportamientos, facilitar o constreñir la cooperación entre actores y de un modo más general definir el sentido común de lo que es posible o no en una sociedad particular en un tiempo histórico determinado.

Por otro lado, el contexto político institucional general puede ser un factor importante para explicar el surgimiento de la participación. En este sentido, Powell y DiMaggio (1999) han sostenido que las instituciones configuran la identidad de los actores, definen sus preferencias y modelan sus posibilidades de acción. Las instituciones guían la acción, influyen las ideas, los valores y las preferencias de los actores.

Por su parte, Hall y Taylor (1996) sostienen que el comportamiento de los actores está constreñido por las decisiones pasadas (path dependence)³³. Es decir, por las decisiones

³³ Cuando queremos analizar los procesos sociales, políticos y económicos, la teoría de la dependencia de la senda nos ayuda a comprender los acontecimientos del presente y a planificar las decisiones futuras. Esta teoría explica cómo el conjunto de decisiones a las que uno se enfrenta ante cualquier circunstancia, están condicionadas por otras decisiones que uno ha tomado en el pasado. Con la advertencia de que si bien en el presente, las cir-

tomadas por otros actores y que definen reglas para el comportamiento. En tal sentido, los actores no actúan en un vacío institucional y la estructura institucional de algún modo afecta sus acciones. ¿De qué manera lo hace? Fundamentalmente, asignando recursos e información mediante incentivos y reglas que inhiben o promueven un determinado comportamiento y que por tanto, pueden posibilitar o no una mayor participación, incluso la participación de un determinado tipo de actores.

Eisinger (1973) pone de relieve las vinculaciones existentes entre los patrones de comportamiento político y el contexto político o medio ambiente, compuesto este último por factores como: estructura institucional formal, grado de concentración y centralización del poder, capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, estabilidad social y características de la estructura social. Cada uno de éstos individualmente y en su conjunto pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos. Por su parte, Tarrow (1994) ha sumado otros interesantes elementos hablando de dimensiones congruentes, aunque no necesariamente formales, del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en la acción colectiva; así distingue cuatro factores que favorecen el cambio en la estructura de las oportunidades: la apertura del acceso a la participación, cambios en los alineamientos de los gobiernos, disponibilidad de aliados influyentes y por último, las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas.

Según lo visto cabría esperar que los distintos elementos del contexto fueran la principal causa de la existencia o no de participación mientras que la cultura política estaría determinando más bien el tipo de la misma, el perfil participativo, la propia dinámica que adquiere el proceso y, quizás, también sobre las consecuencias de la participación.

Más allá de los anteriores enfoques teóricos expresados, desde nuestro punto de vista, hablar del surgimiento de la participación ciudadana es una cuestión compleja, como cualquier otro estudio que tiene que ver con la subjetividad humana. No obstante a modo de síntesis, siguiendo a Tamayo (2006), podemos concluir que las raíces del impulso participativo incluyen necesariamente alguno de los siguientes aspectos:

- el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo económico, para dar lugar a un nuevo estilo de desarrollo integral, que incorpora además del elemento económico, lo social, lo cultural y lo ambiental, y tiene como requisito indispensable la participación de la población.
- la profundización de la democracia representativa para dar lugar a la democracia participativa,

cunstancias puedan ser similares a las que nos llevaron a tomar determinadas decisiones en tiempo pretérito, estos nuevos hechos en la actualidad son poco o nada relevantes respecto a como lo fueron en el pasado. Puede que tengan, de hecho generalmente lo tienen, poco que ver con los acontecimientos de ese pasado en el que nuestro pensamiento sigue anclado (Rebollada Bianc., 2014).

en donde los ciudadanos tengan libertad de actuación en las decisiones públicas que les conciernen.

- la necesidad de promover la participación ciudadana como una forma de compartir con la sociedad civil ciertas acciones y responsabilidades públicas, con miras a contribuir con el fortalecimiento de la acción gubernamental, como respuesta a la ineficiencia y crisis existente.

2.4- Principales mecanismos de participación ciudadana vigentes. El caso argentino.

Resulta fundamental, como primera expresión del presente apartado, recordar y aclarar que las dimensiones de la participación en las que centramos nuestra investigación, son las que se enmarcan en la colaboración dentro de mecanismos de participación directa en políticas públicas y el control de la efectivización de las mismas. Por tanto, estamos hablando de las acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos sobre decisiones que deberán tomar; dichas acciones incluyen la pretensión del ciudadano de ser parte de, estar en, sentirse parte de y tomar parte de la cosa pública, es decir, en los asuntos de orden público (Alguacil; 2006).

En dicho sentido, hoy en día tanto en la teoría (plasmados en normativas) como en la práctica, existen mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandato, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, las veedurías ciudadanas, y otros, que constituyen verdaderas herramientas al alcance del ciudadano y que tienen por objeto facilitar su participación en la toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos (Welp; 2008).

En tal ímpetu debe reconocerse que Europa ha sido pionera en el uso de dichas herramientas; como evidencias de ello aparece un hecho palpable y es que casi todas las nuevas Constituciones de sus países fueron aceptadas mediante referéndum, y además la mayoría de ellas cuentan con tales mecanismos; e incluso la dinámica de incorporación de esas naciones a la Unión Europea se basa en consultas populares.

El otro gran referente mundial en estos temas es, sin lugar a dudas, Estados Unidos, en donde como dato de color podemos decir que el 70% de sus habitantes vive en un Estado o ciudad donde existe la iniciativa popular.

Acercándonos a nuestros países, en América latina las nuevas formas de participación de la opinión pública fueron incorporadas en reformas constitucionales acaecidas durante los años 80 y 90, observándose una creciente importancia de estos mecanismos, los cuales han comenzado a funcionar, cada vez más a menudo, como herramientas políticas reales en manos tanto de la ciudadanía como de las autoridades políticas. La mayoría de los países que los han puesto en práctica, lo hicieron para decidir sobre temas relevantes, como pueden ser: reformas constitucionales, revocatoria de mandato del presidente, o la nacionalización de recursos naturales (Welp y Serdült; 2009). Estas herramientas están adoptando un creciente rol en la toma de decisiones, posicionándose como alternativa o complemento de los ámbitos tradicionales de decisión política.

Como expresa García (2008) han aparecido en Latinoamérica mecanismos que

complementan al sistema de elecciones periódicas y a la función de los cuerpos legislativos. Así, las democracias latinoamericanas han introducido, por lo menos en el plano formal, figuras como el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa, mecanismos que se supone expresan un ejercicio directo de la democracia ya que eliminan la intermediación entre el ciudadano y el objeto (asunto) o sujeto (gobernante) sobre los cuales aquél tiene, mediante el uso del voto, la potestad soberana de decidir entre aceptar, rechazar o proponer a partir de su propio juicio.

En la Argentina, siguiendo tales tendencias, se da la vigencia de múltiples herramientas de este tipo. En torno a ello, seguidamente haremos un repaso del marco normativo e institucional que hace las veces de arena sobre la cual se desarrollan los procesos de participación ciudadana en nuestro país, indicando además el grado de utilización de los mismos.

En primer lugar debe destacarse que a nivel nacional, con la Reforma Constitucional de 1994, se reconocen formalmente dos mecanismos de participación: la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. No obstante, a pesar del rango constitucional, de la revisión de su aplicación efectiva puede afirmarse que la puesta en práctica de estos mecanismos a nivel nacional, fue escasa³⁴; siendo no obstante distinta la realidad a nivel de las provincias y de los municipios donde se fue incorporando a sus legislaciones una gama mucho más amplia de estos mecanismos, incluso en décadas anteriores a la reforma de 1994.

En la actualidad, 22 de las 23 provincias cuentan con alguna de estas herramientas, dentro de sus Constituciones; siendo la excepción justamente el caso que más nos ocupa en la presente investigación y que es la provincia de Santa Fe. Tal situación la abordaremos oportunamente, constituyendo tal carencia quizás una de las principales causas por las que no se ha logrado un mayor grado de utilización de dichas herramientas en el devenir provincial.

Además, la mayoría de las provincias, a partir del concepto de “autonomía municipal” introducido en la reforma constitucional de 1994, permiten a sus municipios redactar sus propias cartas orgánicas las cuales incluyen también mecanismos de participación directa propios (Arroyo; 1997). Tomado de la elaboración efectuada por Arques (2017), presentamos a continuación el siguiente cuadro comparativo de la actualidad de cada una de las provincias, en

³⁴ Como expone Arques (2014), en la práctica nacional, la iniciativa legislativa sólo cuenta con dos casos efectivos de activación, es decir, casos en los cuales se ha dado tratamiento legislativo al proyecto. Uno de los proyectos propuso la derogación de jubilaciones de privilegio y el otro la creación de un programa de nutrición infantil promocionado con el nombre de “El hambre más urgente”.

Por su parte, la consulta popular no ha sido puesta en práctica a nivel nacional luego de la última reforma, este tipo de mecanismo sólo fue utilizado en 1984 cuando se llamó a una consulta popular no vinculante para que la ciudadanía exprese su opinión sobre la aprobación de un tratado internacional para poner fin al conflicto con Chile sobre límites geográficos en un área cercana al canal de Beagle.

relación a los “Mecanismos de Democracia Directa” (MDD):

Provincias*	Tipos de MDD a nivel Provincial							
	Desde arriba		Desde abajo			Obligatorias		Puestas MDD para sus municipios
	Referéndum vinculante	Referéndum no vinculante u opcional	Iniciativa Legislativa **	Veto popular o abrogatorio (derogación leyes)**	Revocatoria	Referéndum de ratificación (reforma constitución)	Otros	
CABA	X	X	X		X			
Córdoba		X	X	X			X	X
Chaco	X		X		X	X	X	X
Chubut	X	X	X		X		X	X
Entre Ríos	X	X	X					X
Río Negro		X***	X	X		X	X	X
Salta	X		X				X	X
San Juan	X	X				X	X	X
San Luis	X	X	X				X	X
Tierra del Fuego	X	X	X		X	X	X	
Formosa						X		X
Jujuy		X	X					
La Rioja	X	X	X	X	X	X	X	X
Neuquén			X		X		X	X
Santa Cruz	X	X	X					X
Santiago del Estero	X	X	X		X			X
Corrientes	X	X	X					X
La Pampa	X							
Misiones						X		X
Tucumán						X		
Buenos Aires	X	X	X					
Catamarca	X	X***	X					X
Mendoza						X		
Total provincias	15	15	17	3	7	9	10	16

Fuente: Arques (2017): “Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica”.

*No se ha incluido la provincia de Santa Fe ya que esta no cuenta con ningún tipo de MDD en su Constitución.

** El mecanismo de Iniciativa Legislativa y el veto popular no son considerados estrictamente como un MDD. A excepción del mecanismo de derogación de leyes presente en Río Negro.

***Las constituciones de Catamarca y Río Negro no aclaran si los mecanismos de referéndum son de carácter vinculante o no vinculante.

Del análisis del cuadro anterior, puede observarse que los mecanismos más difundidos entre las provincias argentinas son los referéndums, tanto vinculantes como no vinculantes;

seguidos por los dos mecanismos obligatorios, sean para reformar sus constituciones u otros tipos de mecanismos que la constitución obliga a poner en práctica ante temas específicos que por lo general implican el cambio de límites geográficos -anexión o segregación- y la fusión de municipios. Además, se observa que un buen número de provincias, incluyen la revocatoria de mandato. Las iniciativas legislativas (derecho de petición) cuentan con una fuerte presencia a nivel provincial al encontrarse en diecisiete provincias; mientras que sólo dos provincias otorgan a la ciudadanía la posibilidad de derogar una ley mediante este mecanismo.

Se puede constatar que 16 de las 23 provincias aseguran a sus municipios los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria; sólo siete provincias no mencionan explícitamente la incorporación de estos mecanismos a nivel local, con lo cual, estos datos sugieren la presencia de un amplio espectro a nivel municipal.

Hecha tales aclaraciones y circunscripciones, consideramos conveniente adentrarnos en la conceptualización y aplicación de cada uno de los principales mecanismos de participación hoy presentes en nuestro escenario nacional, provincial y/o municipal.

*** Iniciativa legislativa:**

En nuestro país³⁵ fue incorporada por la reforma constitucional de 1994 en el artículo N.º 39³⁶; permitiendo por la misma que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley sobre diversos temas de su interés. Posteriormente, sus requisitos fueron establecidos por la ley N.º 24747, de manera altamente restrictiva demostrando que el poder, aún electivo, siempre teme a la participación popular (Gordillo; 2017).

Expresamente se han vedados ciertas temáticas, no pudiendo ser objeto de la iniciativa legislativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, los que quedan automáticamente excluidos de la misma.

Poniéndonos estrictos en su caracterización, este mecanismo de participación ciudadana

³⁵ *Si miramos lo que ocurre a nivel de Latinoamérica, en nueve de las dieciocho constituciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Ecuador, Paraguay, Perú, Nicaragua) se establece la iniciativa legislativa popular. El número de países con regulación constitucional en materia de iniciativa popular se incrementa, si consideramos que Uruguay, Costa Rica y Venezuela establecen la figura del referéndum que permite aprobar una reforma legal a través de una iniciativa popular, y que Colombia, Uruguay, Perú y Guatemala establecen la iniciativa popular para la reforma constitucional (Welp y Suárez; 2017).*

³⁶ *Constitución Nacional - Artículo 39: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”.*

cuando se inicia “desde abajo”, no implica estrictamente la decisión directa de la ciudadanía sobre un tema, sino la petición al parlamento para que este discuta y decida la aprobación o no, de un proyecto de ley.

Los proyectos de ley deben ser presentados ante la Cámara de Diputados, los que deben ser tratados por ésta dentro del plazo de un año contado a partir de su presentación. El piso máximo que establece para la exigencia de firmas habilitantes es de un 3% del padrón electoral nacional. No obstante, la ley N.º 24747 sancionada el 27 de Noviembre de 1996 (reglamentaria del mencionado artículo Constitucional), exige un número mínimo de firmas de ciudadanos del 1,5 % del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, el que debe representar a por lo menos 6 distritos electorales. Igualmente, prevé que cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito porcentual deberá cumplirse considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos prefijados.

Los requisitos previstos para la presentación de iniciativas de ley son: la petición redactada en forma de ley en términos claros; una exposición de motivos fundada; nombre y domicilio del o de los promotores de la iniciativa; descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular; y los pliegos con las firmas de los peticionantes, que la justicia nacional electoral debe verificar por muestreo su autenticidad.

En caso de aceptación, la iniciativa continúa el procedimiento normal legislativo, con la salvedad de que debe ser tratada en el plazo de un año desde su aceptación.

Un aspecto importante es que se prohíbe la aceptación de proyectos de ley por iniciativa popular, en caso que el financiamiento provenga en forma directa o indirecta de: contribuciones privadas anónimas; de entidades nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, o de empresas que exploten juegos de azar; de gobiernos extranjeros; de entidades extranjeras con fines de lucro o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Siguiendo a Arques (2017), el análisis comparado de la legislación existente sobre las iniciativas legislativas en las provincias de nuestro país permite exponer las siguientes conclusiones:

1- Reglamentación: existe una división en provincias que incluyen el mecanismo en sus Constituciones y además han sancionado las correspondientes leyes regulatorias y otras que no lo han hecho aún. Debe aquí destacarse que la existencia de una ley regulatoria es relevante porque sin ella no se puede poner en práctica el mecanismo, y también porque a menudo esto implica que no se establezcan requisitos ni plazos.

2- Materias excluidas: de manera similar a lo que ocurre a nivel nacional, en las provincias, las principales materias excluidas son las referidas a reforma constitucional, tributos y presupuesto. Además de estos temas, algunas provincias agregan otros como la presentación de proyectos que tengan que ver con tratados interprovinciales o con el gobierno nacional (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Jujuy, Salta, San Luis y Santiago del Estero), con la modificación del régimen electoral (Entre Ríos y Corrientes) y algunos temas que se vinculan con el poder judicial como la creación y competencia de tribunales (Córdoba) y sobre materias contravencional y procesal penal (Chubut).

3- Firmas validantes: los porcentajes de firmas necesarios para presentar un proyecto varían bastante según cada Constitución, van del 0,8% al 10%, lo cual puede observarse en el siguiente detalle:

Cantidad de firmas exigida para activar una iniciativa legislativa por provincias.			
Provincias que permiten la Iniciativa Legislativa.	Cantidad de personas habilitadas para votar*.	Porcentaje del padrón exigido.	Cantidad de firmas necesarias.
CABA	2.511.197	1,50%	37.667
Córdoba	2.505.346	0,80%	20.042
Santa Cruz	199.870	10%	19.987
Entre Ríos	922.398	2% **	18.447
Salta	819.834	2%	16.396
Corrientes	699.791	2%	13.995
Rio Negro	439.560	3%	13.186
Chaco	761.906	1,50%	11.428
Chubut	360.496	3%	10.814
Jujuy	444.592	2%	8.891
Catamarca	258.405	1%	2.584
La Rioja	231.937	***	---
Neuquén	406.840	---	---
San Luis	312.226	---	---
Buenos Aires	10.841.711	---	---
Santiago del Estero	601.490	---	---
Tierra del Fuego	100.096	---	---

*Según los padrones electorales de las últimas elecciones a Diputados provinciales (Octubre 2012).
 ** Este MDD en Entre Ríos no está regulado, un proyecto legislativo con media sanción propone un 2% del padrón.
 *** El artículo Nº 81 de la constitución provincial establece que una ley debe fijar un porcentaje no menor al 5%.

Fuente: Arques; 2017: “Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica”.

4- Plazo para su tratamiento: en general se regula el período que posee la Legislatura para tratar un proyecto de ley introducido mediante iniciativa popular; por lo general el plazo establecido es de doce meses; a excepción de Chubut y Entre Ríos que establecen seis meses o La Rioja y Córdoba que fijan tres meses. Un riesgo derivado de este aspecto de la legislación se encuentra

en la falta de algún tipo de mecanismo para obligar al Poder Legislativo a tratar la iniciativa popular en el caso de no haberlo hecho en el período estipulado. Es llamativo que solamente en tres provincias, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se mencionen expresamente obligaciones y mecanismos para asegurar el tratamiento legislativo de los proyectos de ley introducidos a las cámaras mediante iniciativa ciudadana.

5- **Régimen municipal**: en la mayoría de las Constituciones provinciales (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego) se incluye la iniciativa popular en lo relativo al régimen municipal. Esto implica la posibilidad de forzar el tratamiento de una ordenanza en tanto lo avale un número preestablecido de firmas. Este mecanismo se establece tanto a partir de una obligación de ser incluido en las cartas orgánicas municipales, de su reglamentación en la carta, en la ley orgánica, o como derecho de los electores. Además, en dos de las Constituciones, si bien se garantiza el derecho del electorado, se hace hincapié en la facultad de las sociedades intermedias de hacer uso de la iniciativa en representación de vecinos y usuarios (Santiago del Estero) o de la potestad que tienen las juntas vecinales de presentar proyectos de ordenanzas (San Luis).

Más allá del desarrollo normativo, lamentablemente en lo que hace a la experiencia práctica de este mecanismo, cabe destacar que el trabajo y organización que la recolección de las firmas reglamentarias supone, ha desalentado en gran medida la presentación de proyectos legislativos por parte de la población.

*** Consulta popular o referéndum:**

Es una forma de participación individual en la cual se manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, la cual puede ser consultiva o decisoria.

Al igual que con la iniciativa legislativa, la reforma constitucional de 1994 incorporó este mecanismo en su artículo N.º 40³⁷, en sus dos alternativas, vinculante y no vinculante, como otra forma de democracia semidirecta.

Así las cosas, la consulta popular permite someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en

³⁷ *Constitución Nacional - Artículo 40*: “El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular”.

ley. Asimismo, reconoce la facultad del Congreso o del Presidente de la Nación de convocar a consulta popular no vinculante resultando, en este caso, un voto no obligatorio para la población.

La ley que regula el ejercicio de la consulta popular vinculante y no vinculante es la N.º 25432, sancionada el 23 de Mayo de 2001.

Teniendo en cuenta las particularidades de una y otra alternativa, respecto de la consulta vinculante, la misma resulta válida y eficaz sólo si votó al menos el 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional; y si un proyecto de Ley sometido a consulta popular vinculante obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se convierte automáticamente en ley; de lo contrario, no podrá insistirse con el tema hasta dentro de dos años.

Contrariamente, en la consulta no vinculante, el voto de la población no es obligatorio. Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, debe ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Para ambos tipos de consulta, se requiere que la ley o el decreto de convocatoria contenga el texto íntegro del proyecto o decisión política objeto de consulta y señale claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

Nuevamente, siguiendo a Arques (2017) a los fines de considerar la realidad de las provincias argentinas, debemos aquí realizar una distinción entre Referéndum vinculante y no vinculante, a la hora de analizar sus principales caracteres y requisitos. En función de ello tenemos:

1- Respecto de la Consulta o Referéndum vinculante:

- en aquellas provincias que incorporan el mecanismo, se deja en manos del Poder Legislativo la decisión de activar este mecanismo, con lo cual de este modo los Poderes Ejecutivos por sí solos no pueden llamar a un referéndum vinculante. Este hecho podría significar un límite importante para la activación de los referendos vinculantes;
- exigencia de mayorías simples o calificadas en ambas cámaras, para habilitar la puesta en práctica del mecanismo: diez de las quince provincias lo mencionan explícitamente en sus constituciones. Así tenemos que Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Santa Cruz y Santiago del Estero demandan mayorías simples, mientras que Chaco, La Pampa, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego exigen mayorías calificadas de dos tercios;

- temas vedados o excluidos de las consultas: son por lo general aquellos que requieren mayorías especiales para ser tratados, incluyendo las reformas constitucionales, el presupuesto, los impuestos y la modificación del código electoral entre otros.

2- Respetto de la Consulta o Referendos no-vinculantes:

- pueden ser activados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo en todas las provincias que incorporan este mecanismo, a excepción de Jujuy, San Luis, San Juan y Entre Ríos. En la Constitución de Jujuy se establece que es una atribución del Ejecutivo convocar a “referéndum y a plebiscito consultivo” (artículo N.º 137 inciso 12); mientras que en las de San Juan y San Luis se afirma que la iniciativa puede surgir del Poder Ejecutivo o el Legislativo, pero la decisión de poner en práctica o no el mecanismo debe ser tomada por la Legislatura; la Constitución de Entre Ríos habilita, en su artículo N.º 50, solamente al Poder Ejecutivo para realizar referendums no-vinculantes;

- en cuanto a los temas excluidos de los referendos no vinculantes se debe señalar que estos coinciden con los temas excluidos de los vinculantes, con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que establece en el artículo N.º 66 que quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum a excepción de la materia tributaria (permite consultar sobre tributos).

Del análisis practicado puede afirmarse que a pesar de la vigencia legal de este mecanismo de participación ciudadana, el mismo no ha sido utilizado con frecuencia.

*** Veto popular o derogación de leyes:**

En Argentina a nivel nacional no se encuentra contemplado este mecanismo, no obstante, a nivel provincial, tres provincias (Córdoba, La Rioja y Rio Negro) lo han instaurado en sus legislaciones. A partir del análisis de la normativa vigente en cada una de ellas podemos expresar:

- Córdoba: en el artículo N.º 31 de su Constitución, se establece que los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración. Por su parte en el artículo primero de su ley regulatoria (Ley N.º 7811) se agrega que puede ser “cualquier ley sobre asuntos de competencia provincial, salvo los siguientes: reforma de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuesto, creación y competencia de Tribunales, empréstitos ni ministerios”.

- La Rioja: a través del artículo N.º 81 de su Constitución se asegura la iniciativa legislativa y el veto popular, se aplican a ambos mecanismos los mismos procedimientos y exigencias. Este artículo menciona que por medio de una ley se fijará un porcentaje de firmas que no debe ser

menor al 5% del electorado, Ley que lamentablemente no se ha sancionado aún.

- Río Negro: en su Constitución, se establece en el artículo N.º 149, que “todo habitante de la Provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio”. Mediante su ley reglamentaria (Ley N.º 4462) se determina el funcionamiento de esta herramienta, la cual básicamente funciona de la siguiente manera: en primer lugar, la ciudadanía debe activar el mecanismo a través de la obtención del 10% de firmas del padrón electoral (los temas excluidos de la revocatoria son los referidos a reforma constitucional, tributos, presupuesto, materia procesal penal y leyes orgánicas de cada uno de los Poderes institucionales; en segundo lugar, una vez reunidas la cantidad de firmas y corroborada su legitimidad por el Tribunal Electoral, el poder ejecutivo debe dictar un decreto en el que se llama a un referéndum vinculante y obligatorio donde la ciudadanía decide directamente en las urnas la derogación o no de la ley en cuestión.

* **Revocatoria de mandato**:

Esta modalidad de participación tiene como objetivo principal dotar a los ciudadanos de una herramienta que les permita terminar con el mandato de los representantes o funcionarios elegidos, antes de que cumplan el plazo fijado para su función. La destitución como procedimiento constituye un derecho o una facultad de una fracción del cuerpo electoral de obtener un llamado a elecciones especiales, con el fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él. El objetivo de este procedimiento es que los representantes se encuentren en una situación de constante responsabilidad ante quienes lo votaron.

Sin éste, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos (Przeworski; 1998).

El funcionamiento de este mecanismo en las provincias Argentinas está previsto de la siguiente manera: el sector de la ciudadanía que esté interesado en solicitar la revocatoria de alguna autoridad electa popularmente, debe fundamentar las razones por las cuales se requiere la revocación (estas razones no están sujetas a revisión de ningún tipo y no forman parte de los requisitos obligatorios para activar el mecanismo) y reunir un porcentaje determinado de adhesiones (firmas) del padrón electoral provincial para que se dé lugar a un referéndum vinculante y obligatorio, donde la ciudadanía decida la continuidad o la destitución de la

autoridad en cuestión. No obstante, luego de que analizáramos la legislación provincial sobre el mecanismo de revocatoria de mandato, se puede afirmar que las posibilidades de su puesta en práctica y la destitución de alguna autoridad son, por lo menos, remotas.

La Constitución Nacional no lo incluye en su articulado, aunque tampoco lo prohíbe expresamente. A nivel provincial, de las cinco provincias que incluyen este mecanismo, solamente dos (Chaco y Tierra del Fuego), además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han sancionado la correspondiente Ley regulatoria necesaria para hacer uso del mecanismo. Por otra parte sólo en once Constituciones provinciales es mencionado el derecho de destitución de autoridades municipales (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis). Además, en muchos casos se consagra la facultad de los electores y en otros solo se obliga a su inclusión en la ley orgánica de los municipios o en las cartas orgánicas que dicte cada gobierno municipal.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires por su artículo N.º 67 de su Constitución se lo incorpora (con reglamentación por ley N.º 357/2000) para los funcionarios efectivos en ejercicio, siempre y cuando no hayan cumplido un año de mandato, ni les reste menos de seis meses para la expiración del mismo (igual criterio es el que prima en Corrientes y Santiago del Estero, variando en Tierra del Fuego, donde no se permite la revocatoria antes de transcurrido el 50% del mandato y en Chaco, donde se prohíbe el ejercicio del mecanismo dentro de los primeros y últimos seis meses de mandato), fundándose en causas atinentes a su ejercicio. Una vez recolectadas las firmas del 20% del padrón electoral exigido a fin de dar inicio a este mecanismo, el Tribunal Superior debe convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición.

En las Constituciones provinciales que incluyen este procedimiento, se menciona que la revocatoria se aplica a los “cargos electivos” y las causales se vinculan generalmente con el “mal desempeño de las funciones”; solo en Chaco se establece que las causas son “las previstas para el juicio político”. En lo que respecta al pronunciamiento de los ciudadanos sobre las causas, toda la legislación argentina a nivel provincial y municipal referida a revocatoria de mandato, demanda como requisito formal expresar los motivos por el cual se inicia, pero no exige pruebas que los fundamenten. Es más, varias Cartas Orgánicas municipales prohíben explícitamente al tribunal electoral o a cualquier autoridad juzgar u opinar sobre las causas por las cuales los ciudadanos exigen el inicio de la revocatoria.

En síntesis, a los ciudadanos solo les basta con mencionar formalmente las causas por las cuales deciden iniciar el mecanismo, sin la necesidad de demostrarlas. Sin embargo, a pesar de que no se exija a ninguna autoridad juzgar las causas, a nivel municipal todos los intentos de

revocatoria por parte de los ciudadanos han sido bloqueados por vía judicial a través de pedidos formales presentados por los funcionarios afectados.

En cuanto a las características del referéndum revocatorio que se debe celebrar una vez que se han recolectado las firmas (y corroborado su validez), se debe señalar que en todas las provincias se prevé que este sea de carácter obligatorio y vinculante. Sin embargo, los requisitos para que la revocatoria a través de la votación sea efectiva, varían según las provincias: en Chaco, La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires, los votos afirmativos deben representar más del 50% de los electores inscriptos en el padrón electoral y no el de los votos válidos emitidos como establece, por ejemplo, la provincia de Chubut y la de Tierra del Fuego. En Santiago del Estero se exige, además de la mayoría simple de los votos válidos emitidos, una participación mayor al 50% del padrón electoral. Sin lugar a dudas, el requisito de mayorías simples de votos afirmativos sobre el total del padrón electoral y no sobre los votos válidos emitidos representa una fuerte exigencia adicional, que se suma a la de los altos porcentajes de firmas necesarias para activar el mecanismo. Estas exigencias hacen que este mecanismo a nivel provincial sea una herramienta a ponerse en práctica necesariamente como “última instancia” y ante situaciones límite o de gran envergadura.

*** Audiencia pública:**

La audiencia pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos; en donde, a los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, las perspectivas tanto individuales como colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deban encararse.

Como expresara Gordillo (1969) en el caso de América latina, la audiencia pública no encuentra, por lo general, un reconocimiento constitucional o legislativo y a veces ni siquiera doctrinal, ni tampoco por ende muchas experiencias concretas generalizadas que hayan permitido exponer razones y arrimar pruebas a los destinatarios de la medida, antes que la administración emita una norma general, o antes de que apruebe un proyecto que va a afectar a un sector de la comunidad.

Siguiendo al mismo autor, éste afirma que en el Derecho inglés y norteamericano se encuentran de antaño consagradas las public hearings o audiencias públicas y en el Derecho francés las enquêtes publiques. En el Derecho norteamericano, la ley federal de procedimiento

administrativo consagra el derecho de los interesados a tener “oportunidad de participar en la elaboración de normas generales.” (Bosch; 1953)

Consideramos que los países de América Latina mejorarían su grado y calidad de participación y, por lo tanto, de vida democrática, si establecieran la norma de la necesaria información, consulta y debate público previo a la emisión de normas administrativas generales o a la adopción de grandes proyectos públicos.

Bien se advierte que poco valen los medios tradicionales de control de la administración pública si no se complementan y vivifican con estos otros instrumentos modernos de control ciudadano (Barraza y Schafrik; 2005).

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. En la Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía para una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, curso de agua ubicado enteramente en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, corresponde señalar que a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública, aún son pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron regímenes de audiencias públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.

Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De este modo, la participación en las audiencias públicas tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten. La audiencia pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro circunscripto dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinantes circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada.

Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales

debidamente constituidas. Más bien se trata de un mecanismo que permite a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

Por otra parte la celebración de la audiencia pública debe respetar determinadas normas de procedimiento, que deben surgir del reglamento de audiencia pública y deben contener los requisitos de la etapa preparatoria, del desarrollo y del seguimiento de la audiencia pública de que se trate. La razón de ser de esta formalidad es garantizar la participación con información y en igualdad, de todos los que tengan interés en hacerlo.

En un intento de clasificación o agrupamiento en base a caracteres afines, podemos aquí realizar las siguientes precisiones:

- Según su origen:

- 1- Facultativa: la autoridad decide si la realiza o no.
- 2- Obligatoria: la autoridad debe realizarla y, en caso contrario, el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente³⁸.
- 3- A petición: algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos.

- Según quien las convoca:

- 1- Legislativas: son las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento.
- 2- Administrativas: son convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

- Según quienes son sus participantes:

- 1- Cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida.
- 2- Toda persona con ciudadanía o residencia en el lugar donde se celebre la audiencia pública.
- 3- Los sectores regulados por la norma propuesta.
- 4- Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto social sea el tema tratado por la audiencia

³⁸ *En 2016 ocurrió un caso de aplicación de la audiencia pública a nivel nacional de gran repercusión mediática y social. La relevancia del caso se fundó en que la autoridad ministerial con competencia en materia de energía omitió la celebración de este procedimiento en su decisión de aumentar drásticamente las tarifas del servicio de gas en todo el país. Tras una serie de recursos ante puestos por ciudadanos y organizaciones, tendientes a frenar dichos aumentos, que en algunos casos superaban el 1.000% de los últimos importes abonados, la Corte Suprema de Justicia falló a favor de detener dichas subas al menos hasta tanto se cumpliera con la celebración de la requerida audiencia pública.*

pública.

5- Entidades técnicas.

6- Asociaciones profesionales.

7- Asociaciones empresarias.

8- Autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión.

9- Defensoría del pueblo y/o ministerio público: de acuerdo al grado de flexibilidad del régimen relativo a Audiencias Públicas, el espectro de participantes puede variar. Sin embargo, las democracias más participativas reflejan una gran apertura para el reconocimiento del derecho de cualquier parte interesada.

En la Constitución Nacional, la audiencia pública no está incluida como mecanismo de participación ciudadana en sí mismo, pero, sin embargo, sí aparece en determinados procedimientos públicos y además se encuentra habilitada a partir de un artículo que reconoce los derechos y provee a la defensa de los intereses de consumidores y usuarios de servicios públicos³⁹. Asimismo, forma parte de ciertas leyes que regulan la provisión de servicios públicos y la señalan como parte del procedimiento obligatorio en algunos casos, así como de leyes cuyo objeto conlleva impacto medioambiental. Finalmente, fue reglamentada por decreto del Ejecutivo nacional e incluida en la normativa interna de los organismos de control de los servicios públicos.

En cuanto al nivel provincial, raramente las Constituciones indican su uso, no obstante merecen destacarse:

-La Rioja: su Constitución hace referencia a la audiencia pública al establecer la obligación de su inclusión en las cartas orgánicas. Al respecto, su artículo N.º 157 inciso 2 expresa: "Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) los derechos de (...) audiencias públicas .

-Córdoba: en el artículo N.º 176 de su Constitución versa en el siguiente sentido: "La Administración (...) Municipal sujeta su actuación a la (...) participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados". -Buenos Aires: su Carta Magna expresa: "Todo aumento o creación de

³⁹*Constitución Nacional - Artículo 42: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.*

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

impuestos (...) necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales (artículo N° 193 inc. 2). Sin embargo, el grado de participación es muy escaso y selecto al incluir solo a los “mayores contribuyentes”.

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aparece en su nueva Constitución (con reglamentación por ley N.º 6/1998), la que puede ser convocada por la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas, para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, debiendo realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria de la Audiencia Pública es obligatoria en la Ciudad cuando la iniciativa cuente con la firma del 0,5% del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

*** Presupuesto participativo:**

Es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas abierto a los ciudadanos, que les permite opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización (Martínez y Arena; 2013). Siguiendo a Gomá y Rebollo (2001), para implementar el presupuesto participativo son requisitos fundamentales:

- Información: el hecho de que todos los actores involucrados estén informados, es un insumo fundamental para la generación de confianzas y legitimidad del proceso, permitiendo luego emitir una opinión informada y pertinente.
- Decisión: es el nivel crítico, ya que se incorpora la noción de democracia participativa, que es la posibilidad de decisión en una política desde la ciudadanía, especialmente en la indicación de las prioridades, que luego llevarán a una nueva asignación de recursos de inversión.
- Discusión y negociación entre el ámbito público (del nivel estadual que corresponda: Nación, provincia o municipio) y la comunidad.
- Elección de delegados y consejeros para el desarrollo del presupuesto participativo, ya que son los voceros de los intereses de las comunidades y también los negociadores frente al Estado.

Al analizar el sustento normativo de este mecanismo en nuestro país, cabe señalar que, si bien no aparece en la Constitución Nacional, es reconocido por algunas Constituciones provinciales. Así tenemos que la primera experiencia surgió en Santa Fe, en la ciudad de Rosario, tras la crisis económica y social, como respuesta a las necesidades de relegitimación de las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social entre ciudadanos. El

proyecto recibió en 2010 uno de los galardones más emblemáticos del rubro: la distinción de “Buena Práctica en Participación Ciudadana”, entregado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa⁴⁰.

En la actualidad, en el país, la mayor parte de los municipios que cuentan con presupuesto participativo corresponden a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Tierra de Fuego, Neuquén y Río Negro.

*** Plan Estratégico:**

El desarrollo de planes estratégicos consensuados aparece, desde una perspectiva similar al presupuesto participativo, como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado. A diferencia del presupuesto participativo en la mayoría de las experiencias del plan estratégico pueden participar sólo organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, aunque no ciudadanos individualmente.

Es este un instrumento de planificación que, partiendo de la realidad inmediata, desde la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre un determinado territorio, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseados. En el trabajo cotidiano se propone como un espacio de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se debaten los lineamientos a seguir en el armado de las políticas públicas. En este sentido, su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. El plan estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva que pretende trascender a los gobiernos y a los nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo.

Los principios básicos de la planificación estratégica son: la participación ciudadana, el trabajo conjunto entre el sector público y privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. La finalidad de todo plan estratégico es desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

Analizando la realidad de nuestro país, hasta el momento se han desarrollado planes estratégicos en algunas ciudades, pudiéndose encontrar experiencias en Rosario, Córdoba, Bahía Blanca, San Rafael, entre otras.

⁴⁰ *El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) es una red internacional abierta a todas las ciudades, organizaciones y centros de investigación con interés en conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local. Nace en el 2001 en el marco de los Proyectos de Cooperación Descentralizada la Comisión Europea y su constitución oficial fue en el mes de noviembre de ese año en Barcelona, durante la I Conferencia del OIDP (www.oidp.net/es).*

Uno de los casos más notorios es el de la Ciudad de Buenos Aires, donde desde fines de 2004 se lo incluye en su Constitución en el artículo N.º 19 como un órgano consultivo, integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo y la producción, religiosas, culturales, educativas así como por los partidos políticos; cuyo fin se orienta al diseño de la ciudad deseada por sus habitantes y al logro de un consenso sobre las medidas propicias para alcanzarlo. Este consejo está presidido por el Jefe de Gobierno y cuenta entre sus facultades la capacidad de iniciativa legislativa. Dicho mecanismo de participación ciudadana adquirió jerarquía constitucional en 1996. Este Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) aparece como el ámbito privilegiado en el que todos aquellos que forman parte de la sociedad civil puedan formular recomendaciones para el futuro de la ciudad. La Ley N° 310, reglamentaria de esa norma constitucional, establece los órganos que gobiernan el Consejo de Planeamiento Estratégico. El CoPE cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley, puede solicitar dictámenes, estudios e investigaciones a las oficinas de las distintas áreas de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y coordina la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados, entre otras de sus funciones.

En la provincia de Santa Fe es destacable el esfuerzo realizado en la incorporación de la perspectiva del involucramiento de la ciudadanía en el "Plan Estratégico Provincial". De hecho, a nivel local tanto la ciudad de Rosario como la ciudad de Santa Fe, llevan adelante procesos de incorporación de la ciudadanía en diversas cuestiones, desde presupuestos participativos hasta acciones sectoriales vinculadas con la planificación de la provisión de infraestructura. Rosario cuenta por ejemplo con un Plan Integral de Movilidad Urbana que se nutrió en base a una serie de talleres participativos con la comunidad.

Santa Fe es la única provincia que cuenta con un plan estratégico construido participativamente.

*** Acceso a la información:**

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el derecho a la información resulta indispensable para el pleno desarrollo del hombre moderno. No obstante dejar este apartado como última instancia de este despliegue que venimos desarrollando respecto de herramientas o mecanismos de participación ciudadana, estamos convencidos que es la precondition esencial para que el resto de las herramientas puedan efectivizarse con coherencia y eficacia. La democracia como orden político de una sociedad, solo puede definirse como tal en la medida que la ciudadanía pueda acceder a información pública completa, clara y oportuna. Si se busca

una verdadera instauración del control social, primero se debe conocer el qué, el cómo y el cuándo se ha gestionado (Welp; 2008).

Este mecanismo garantiza el derecho de todo ciudadano a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos por la Constitución correspondiente.

Este no sólo comprende el derecho a recibir información, ni la posibilidad individual de expresar las ideas por la prensa. Se trata de un fenómeno más amplio que importa a la sociedad toda, y es consustancial con el Estado de Derecho⁴¹ y el sistema democrático.

Todos los ciudadanos tenemos derecho a saber cómo nuestros gobernantes manejan la cosa pública. Ello implica el tener conocimiento de qué decisiones toman, como se manejan y en que se invierten los caudales públicos, así como a conocer la rendición de cuentas ulterior que de ese empleo se realiza.

Consustanciados con lo que expone Loretto (1995), el derecho a la información pública es un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos; su culminación o expresión palpable está en el derecho a la participación política, a la transparencia y a la vida en un Estado de derecho democrático. Es también un límite a la exclusividad o monopolización de la información por parte de los Estados, los grupos de presión o los partidos políticos.

Cuando hablamos de acceso a la información es preciso considerar tanto la efectividad y calidad de los canales o mecanismos de acceso a la información pública, como las capacidades e intereses de los usuarios para acceder y usar esta información.

El derecho de acceso a la información pública ha tenido importantes avances a nivel internacional, regional y nacional. Su creciente reconocimiento ha derivado en la aprobación de normas, creación de nuevas instituciones e implementación de nuevas prácticas, abriendo camino a cambios sin precedentes en los niveles de transparencia y rendición de cuentas del Estado, y de participación ciudadana en el ámbito público.

No siempre el acceso a la información fue entendido como un derecho autónomo que debía ser garantizado. Los Estados han comenzado a consagrar y garantizar este derecho al

⁴¹ *Entendiéndose como tal a aquel Estado que se ordena en base a normas jurídicas, de las cuales la fundamental es la Constitución. El Estado se autoobliga y autolimita al establecer e imponer un principio de derecho que rige tanto respecto de sus ciudadanos como respecto de sí mismo, por lo que también el Estado es un sujeto al que se le imponen obligaciones. (Rossetti; 1983, pág. 265).*

entender que, como manifestación de la libertad de expresión, constituía una herramienta de participación y control sobre la gestión estatal. En la medida que la libertad de expresión incluye el buscar, recibir y difundir información, se entiende que el acceso a la información pública no es otra cosa que buscar y recibir información de manos del Estado, de manera que tal ejercicio debe estar protegido por las garantías propias de todo derecho fundamental.

Entre los lineamientos normativos sobre acceso a la información a nivel regional:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).
- Convención Americana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 22/11/1969).
- Principios de la Declaración de Chapultepec (México, DF, 11 de marzo de 1994).
- Principios de Johannesburgo (Sudáfrica, 1 de octubre de 1996).
- Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000).
- Principios de Lima (Lima, 16 de Noviembre de 2000).
- Declaración de Nuevo León (Monterrey, Nuevo León, México 2004).
- Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Brasil, 7 agosto 2008).
- Ley modelo de Acceso a la Información de la OEA (Junio de 2010).

Siguiendo a Romero (1975) podemos afirmar que las comunidades se organizan en base a la información que el grupo posee, por ello desde la antigüedad los dirigentes se han ocupado de centralizar y controlar la información, lo que les confiere poder sobre el resto de la comunidad. Cuando los ciudadanos tienen acceso a la información, se encuentran habilitados para reclamar y exigir a sus gobernantes, favoreciendo de este modo el control de la cosa pública, adquiriendo paralelamente más protagonismo en la toma de decisiones.

En Argentina el derecho a la información se efectiviza con la firma del Pacto de San José de Costa Rica (1984)⁴², alcanzando rango constitucional con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 (artículo N.º 75 inc. 22). Además, la Constitución Nacional refleja en su artículo N.º 1 la visión democrática que adopta el Estado Argentino, lo cual coincidiendo con Bobbio (1986), marca un rumbo importante, ya que lo característico de la república no es el modo de gobierno o de elección de los gobernantes (que distinguen entre sí a la monarquía, la aristocracia y la democracia), sino que con res pública los romanos quisieron destacar la cosa pública, la cosa del pueblo, el bien común, la comunidad. En este orden de ideas diremos que los caracteres de la República son los siguientes:

- Soberanía Popular: el pueblo es el origen de todo poder y es a través del sufragio como ese

⁴²La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22/11/1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18/07/1978, adhiriendo la Argentina en el año 1984. Es una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

“poder” se materializa, permitiéndole elegir a sus representantes.

- División de Poderes: en realidad el “poder” del Estado es uno y lo que existe en la República es la atribución de facultades y competencias a los Órganos del Estado, creándose un sistema de control recíproco para lograr el equilibrio entre los entre ellos, que se conoce como “pesos y contrapesos de poder”.

- Periodicidad en el Ejercicio de la Función Pública: quienes ejercen cargos deben durar en sus funciones un tiempo limitado⁴³. Con ello, se procura asegurar la rotación de las personas que ocupan cargos públicos a fin de evitar la tentación del poder por el poder mismo, haciendo que ellas vuelvan a integrarse a la sociedad desde una posición de igualdad, lo que les permite ver la realidad que muchas veces el ejercicio del poder oculta.

- Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: una consecuencia lógica del Estado de Derecho en el que vivimos es la responsabilidad de las personas que se desempeñan dentro de la administración pública por los daños que puedan causar con su obrar y aún por sus omisiones ya sea por dolo o culpa, traduciéndose la misma en que los actos ejecutados en ejercicio del cargo, en tanto y en cuanto resulten violatorios del orden jurídico, generen consecuencias al autor de la infracción⁴⁴.

- Igualdad ante la Ley: implica otorgar idéntico tratamiento a todos los que se hayan en la misma situación, no admitiéndose prerrogativas discriminatorias fundadas en el sexo, raza, religión o ideología. En ese sentido el artículo 16 de la Constitución Nacional consagra el principio general de igualdad ante la Ley.

- Publicidad de los actos de gobierno: el conocimiento de los actos realizados por los funcionarios es presupuesto indispensable para tornar efectiva su responsabilidad. De allí el sentido de esta exigencia. Coadyuva a su realización la existencia de prensa, la posibilidad de expresarse a través de ella sin censura previa (artículo N.º 14 de la Constitución Nacional)⁴⁵ y la posibilidad de acceso irrestricto a la información pública.

La Constitución Nacional (Artículos N.º 1, 14, 33, 38, 39, 40, 41, 42, 43) y algunas

⁴³ *Lamentablemente esta característica republicana pareciera muchas veces ser ignorada por nuestros gobernantes, los que se valen de cualquier subterfugio legal o cuasi legal para perpetrarse en el poder.*

⁴⁴ *La clasificación más usada por la doctrina establece los siguientes tipos de responsabilidad: 1) Política, 2) Penal, 3) Civil o Patrimonial y 4) Administrativa, que a su vez se divide en a) disciplinaria y b) contable. Cuando hablamos de la responsabilidad de los funcionarios y agentes públicos podemos clasificar a la misma, a efecto de una mejor comprensión y asimilación, pero debemos aclarar que las distintas responsabilidades atribuibles a un agente público no son excluyentes ya que un mismo obrar puede acarrear más de una responsabilidad.*

⁴⁵ *Constitución Nacional - Artículo 14: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.*

leyes como la N.º 24240 de Defensa del consumidor, la N.º 25326 de Protección de Datos Personales, la N.º 25600 de financiamiento de los partidos políticos, la N.º 25675 sobre política ambiental, la N.º 25831 reglamentaria del artículo N.º 41 Constitución Nacional, Decreto 1172/03 de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional, y en los Acuerdos Internacionales receptados por el artículo N.º 75, inciso 22 de la Constitución Nacional: Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU; 1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; constituyen el plexo normativo de nuestro país respecto al tema que nos ocupa.

El mencionado Decreto N.º 1172/03, es una norma, impulsada por la Oficina Anticorrupción, y constituye una herramienta apta para conocer la gestión pública, tendiente a garantizar y regular el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional teniendo como premisas la elaboración de una sólida fundamentación, la simplicidad y claridad conceptual y el respeto de los estándares internacionales en la materia. El Decreto en cuestión regula, por medio de Reglamentos, las siguientes vías de participación, muchas de las cuales ya hemos abordado anteriormente en este acápite:

- a) Audiencias públicas: posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse.
- b) Gestión de intereses: se establece la obligación de los funcionarios de publicar las audiencias que mantienen con sujetos cuyo objeto consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones, permitiendo ejercer un efectivo control sobre la gestión de gobierno. Se encuentran obligados a registrarlas una extensa nómina de funcionarios, desde el mismo Presidente de la República hasta aquellos que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente.
- c) Elaboración participativa de Normas: es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso -respecto de su viabilidad y oportunidad- así lo imponen.
- d) Reuniones abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos: Se permite a los ciudadanos estar presentes en las reuniones de Directorio de dichos Entes, a fin de que puedan informarse sobre cómo toman las decisiones que los afectan como usuarios.

También a partir de la entrada en vigencia del Decreto N.º 1172/03, toda persona puede conocer el contenido de los actos de gobierno, consultando libre y gratuitamente, vía Internet, la edición del día del Boletín Oficial.

Abocándonos a lo que ocurre en la provincia de Santa Fe, se reconoce que se han ido generando diversas instancias donde la comunidad puede intervenir activamente en temas de la agenda estatal y de la gestión. Sin embargo, para que la participación sea plena y efectiva la comunidad debe disponer de la información completa, adecuada, oportuna y veraz, y es una responsabilidad del Estado garantizar que así sea. Por esta razón, el Gobierno trabaja enfáticamente en distintas acciones de transparencia, orientadas a brindar condiciones para que la ciudadanía acceda libremente a la información pública, de acuerdo con lo que establecen los Decretos N.º 0692/09 y 1774/09.

Ambas normativas buscan transparentar la gestión con el propósito de contribuir a la calidad institucional y garantizar el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información pública.

*** Otros mecanismos:**

La Constitución Nacional reconoce otros mecanismos de participación ciudadana más relacionados con la defensa de los derechos de la población en ámbitos no exclusivamente políticos, los que son ejercidos a través de procedimientos judiciales. Cabe aclarar que la mayoría de estos derechos son anteriores a la reforma constitucional de 1994. Tenemos:

-Derechos de consumidores y usuarios: establece los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. En tanto determina que las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios (artículo N.º 42 de la Constitución Nacional). Este derecho ha sido reglamentado por la Ley Nacional N.º 24240 del 22 de septiembre de 1993.

-Amparo judicial y por mora: el amparo judicial regula el derecho de toda persona de interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. Incluye la

protección a los derechos de incidencia colectiva en general.

Por otro lado, el amparo por mora corresponde cuando la parte que se considere damnificada demanda el restablecimiento del derecho vulnerado y la reparación del perjuicio; también procede por falta de cumplimiento del deber expresamente impuesto a un funcionario público o corporación pública de carácter administrativo, por aquella persona o entidad en cuyo interés deba ejecutarse el acto y que sufre perjuicio material, moral o político.

El artículo N.º 43 de la Constitución Argentina afirma que "[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

A nivel nacional, la acción de amparo se encuentra reglamentada por la Ley N.º 16986 del 18 de octubre de 1996; contrariamente a lo que ocurre en la Ciudad de Buenos Aires donde no existe legislación al respecto.

Por otra parte, el amparo judicial es legislado por solo tres constituciones provinciales (Jujuy, Santa Fe⁴⁶ y Santiago del Estero). En tanto, el amparo por mora se encuentra en cuatro provincias (Catamarca, Formosa, San Juan y Santa Cruz).

- Ombudsman o Defensor del pueblo: el defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Según el artículo N.º 86 de la Constitución Nacional, "[e]l defensor del pueblo es un

⁴⁶ Artículo N.º 17 Constitución provincia de Santa Fe: “Un recurso jurisdiccional de amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal, o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos”.

órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

No se encontraron referencias a esta institución en las constituciones provinciales argentinas, en lo relativo al nivel de gobierno local y su institucionalización a nivel nacional derivó de la reforma constitucional de 1994.

- Petición, queja y reclamo: el derecho de petición es un derecho esencial en el Estado democrático, que puede ser ejercido individual o colectivamente. La petición genera la obligación de responder. Si el pedido es formulado ante la administración pública, siguiendo el procedimiento regular administrativo, la dependencia está obligada a expedirse acerca de la pretensión formulada. El silencio o la mora prolongados constituyen un acto arbitrario que lesiona el derecho de peticionar. En tanto, las oficinas de quejas, reclamos e informes se instrumentan con la finalidad de constituir una instancia mediadora y de resolución de las causas de roce entre la administración y el administrado, de defender los derechos de los administrados y la eficiencia de la prestación de los servicios, y de corregir arbitrariedades, desviaciones del poder o errores administrativos.

Una única Constitución, la de Santiago del Estero, hace referencia explícita al “derecho de petición” y al “derecho de reclamo” cuando expresa que las sociedades intermedias “estarán facultadas para ejercer el derecho de petición, iniciativa y reclamo representando a vecinos y usuarios de servicios municipales” (artículo N.º 218).

Como vemos la realidad formal de nuestro país indica que ha habido preocupación, al menos al diseñar las Cartas Magnas, por la incorporación de procedimientos de participación ciudadana más allá de los electorales. Sin lugar a dudas resta mucho por avanzar, no solo en términos normativos sino de concientización de la propia ciudadanía respecto de las posibilidades con las que cuenta y de la importancia de las mismas. En capítulos siguientes abordaremos “el uso” de algunas de las herramientas descriptas anteriormente, por parte de los organismos de control estatal como vías necesarias para la concreción del control social en post de la mejora de la actividad de control en general.

Capítulo III

El control o accountability social y su inserción en el ámbito del control estatal.

El control es el único medio válido que tiene el gobernante para demostrar su honesto accionar y el ciudadano para comprobar que su confianza no ha sido defraudada (Calderón; 2010).

El concepto de buena gobernanza que viene siendo el hilo conductor de nuestro trabajo debe comprender de manera obligada un componente que es clave para su validación: la transparencia de las políticas públicas y en especial del manejo de los recursos.

Haciendo eco de las palabras de Cunill Grau (1991), la participación ciudadana refiere a todas aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales; en este acápite destacaremos la importancia de un control público participativo y la necesidad de que las EFS se envistan como promotoras y facilitadoras de dicha participación, buscando alianzas con el sector privado para efficientizar su labor.

Ante ello, en la búsqueda de la aplicación real de tal idea, en el presente capítulo desarrollaremos metafóricamente dos universos que estimamos clave y de necesaria interacción: por un lado lo que llamamos “el contenido” dado por el control o accountability social, y por el otro, “el continente”, que es el control estatal (o gubernamental, o fiscal; que a los fines de nuestros desarrollos los tomaremos como equivalentes).

Sólo en la medida que dicho “contenido” se inserte y se arraigue en tal “continente”, se logrará la meta de contar con organismos públicos de control de excelencia, fuertes, eficaces, independientes y oportunos, los que en la búsqueda de mejores estándares de desempeño abran su accionar al ciudadano como medio para el logro de tales metas.

El control se remonta al origen del hombre en sociedad y se vincula especialmente a las carencias de confianza. En la actualidad, la sociedad democrática de derecho participativo se nutre de la voluntad libremente expresada y en la participación a través de diferentes medios en los asuntos de interés público; debiendo ser la esfera del control receptora también del desenvolvimiento ciudadano.

Así, la ciudadanía de manera individual o colectiva mediante organizaciones sociales, tienen el deber y el derecho de concurrir libre y voluntariamente a participar en la instauración y fortalecimiento de condiciones tendientes a controlar la actividad administrativa, financiera y operativa de la gestión pública y sus resultados. “La actividad del pueblo es uno de los mejores

mecanismos de contralor; y esto es así, porque tiene en sus manos el arma más poderosa de lucha contra el Administrador vulnerador de sus intereses, y es el voto” (Barraza y Schafrik; 2005, pág. 209). Por su parte Vallés Vives (2001; pág. 25) acertadamente expresa que “[n]o es posible imaginar un Estado constitucional y democrático sin un control eficaz de la gestión de sus fondos públicos”.

Para “llenar” a los organismos de control estatal de un adecuado control social, tal cometido debe contar con dos impulsos imprescindibles: por un lado ser propendido adecuadamente desde la propia esfera de los órganos de control, y por el otro y no menos importante, ejercido de manera responsable por la ciudadanía. En tal camino, estamos convencidos de que las EFS deben coadyuvar en la creación de conciencia y conocimiento para que se disponga cada día de una sociedad civil más organizada, más empoderada y más consciente de su rol.

Este control social debe tender a fortalecerse en el mundo como una respuesta a la creciente corrupción, tanto pública como privada, la cual debe ser enfrentada tomando en cuenta a la sociedad civil; que es a quien le corresponde saber cómo, cuándo, dónde y en qué se invierten los recursos provenientes de los impuestos de los contribuyentes, a los que se les debe rendir cuentas sobre su ejecución.

A los gobernantes es a quienes más les conviene (o les debería convenir) un verdadero ejercicio de estas formas de control que estamos propugnando, pues de esta manera los recursos y su ejecución estarán mejor vigilados, lo cual redundará en más y mejor salud, educación, agua potable, energía, seguridad social y ciudadana, administración de justicia, rutas transitables, viviendas, transporte, entre otros; y por ende una gestión exitosa.

Ante ello, se impone un nuevo enfoque en la gestión pública, donde sus organizaciones deben trabajar de manera mancomunada con otros actores tanto públicos como privados, a efectos de formular, implementar y controlar las políticas públicas. Aparece la necesidad de generar cambios en la relación entre el gobierno y la sociedad con la incorporación de una mayor capacidad de decisión e influencia de nuevos actores como son las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos financieros internacionales, las agencias públicas localizadas territorialmente y la propia ciudadanía (RIMISP; 2010), en el manejo de asuntos públicos y en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios a cargo del Estado .

Esta pluralidad, exige revisar y readecuar los paradigmas de la gestión pública (Hood; 1991), máxime teniendo en cuenta que tal democratización, en su génesis supone una reacción de los poderes públicos ante la incapacidad de hacer frente en solitario a problemas complejos,

de escala variable y carácter transversal.

Tal cual lo expresáramos en acápites anteriores, el desarrollo de la presente investigación tiene por objeto incursionar en el desenvolvimiento de los organismos de control estatal “dando espacio” a la participación ciudadana, como una impostergable reacción frente a la demanda por un control estatal que deje de lado el mero control burocrático de procedimientos y papeles añosos, para comenzar a ejercer un control que sea realmente útil y aggiornato a la realidad vigente. Conducente a ello, en las conclusiones de la XXIV Asamblea General Ordinaria de OLACEFS⁴⁷, desarrollada en la ciudad de Cuzco, Perú, en el año 2014, se reconocieron a las EFS como los actores estratégicos que contribuyen al Estado y a la comunidad, donde el centro de atención presente en su desenvolvimiento, necesariamente debe comprender prácticas enfiladas en las premisas de la buena gobernanza.

La OLACEFS ha resaltado en el ámbito internacional la importancia de la participación ciudadana en el control, plasmándose un importante documento llamado: “Declaración de Principios de Rendición de Cuentas” (2009)⁴⁸; donde se plantea la relevancia del tema y la capacidad de la sociedad civil de organizarse para ejercer un control ciudadano, así como la responsabilidad de las EFS de fomentar y colaborar con la ciudadanía para que ésta pueda llevar adelante dicho control, y que el mismo sea una acción de retroalimentación para las propias EFS. En dicho documento, se establecen una serie de principios, los cuales estimamos de inexcusable mención en esta instancia. Tenemos:

- Rendición de cuentas como base del buen gobierno: el poder político y la ciudadanía deben contar con mecanismos de interacción que aseguren que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados, procurando el bienestar y progreso duraderos del pueblo.
- Obligación de informar y justificar su accionar de todo funcionario público: los ciudadanos, las agencias de control y los poderes públicos, deben tener la capacidad de demandar explicaciones de tal forma que se habilite un diálogo que permita establecer procesos reflexivos de toma de decisiones y de evaluación de políticas públicas, uso de los fondos públicos e

⁴⁷ *La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que nace en 1963, en Caracas, Venezuela, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras – CLADEFS, ante la necesidad de un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades.*

⁴⁸ *Declaración de Asunción - Principios sobre Rendición de Cuentas: XIX Asamblea General de la OLACEFS, Asunción, Paraguay (2009). La OLACEFS establece el respeto a los ordenamientos jurídicos de cada nación, para tomar sus propias decisiones concernientes al sistema de control y fiscalización. Acuerda adoptar y difundir 8 principios de la rendición de cuentas importantes para un buen gobierno, los cuales constituyen una guía para los miembros de OLACEFS para promover el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas.*

integridad en la función pública que aseguren el mayor bienestar posible para la ciudadanía.

- Integralidad del sistema de rendición de cuentas: el sistema de rendición de cuentas está constituido por una diversidad de actores sociales que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil.

- Transparencia de la información y publicidad de las actuaciones públicas: la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promovándose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados.

- Participación ciudadana activa: la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Debe participar activa y frecuentemente en el control del uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuenta” ante la ciudadanía; coadyuvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema.

- Marco legal completo para la rendición de cuentas: las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

- Liderazgo de las EFS: deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno.

El desarrollo conceptual y el plasmar en la práctica tales ideas, constituye el objeto de los tramos siguientes de esta investigación.

3.1- “El continente”: el control estatal.

3.1.1- Importancia del control en el ámbito público:

En términos generales el control, dicen Stoner, Freeman y Gilbert (1996), es el proceso sistemático que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las proyectadas. La función de control debe contener algunos elementos que resultan ineludibles, como ser: estándares de desempeño, medición de resultados, comparación de estos resultados con las normas establecidas, y adopción de medidas correctivas cuando se detecten desviaciones. Por su parte, para la Enciclopedia Giuridica Treccani (1995) el término control pertenece al lenguaje de la ciencia social, y lo define en un sentido muy amplio como la verificación de regularidad de una función propia o de otro.

Como vemos estas definiciones, aunque simples, ponen de manifiesto los elementos que constituyen los mínimos denominadores del control: la existencia de una función y la fijación de algunas reglas para su ejercicio.

El control debe servir a los líderes de toda organización pública o privada, para monitorear la eficacia de las actividades de planificación, organización y dirección, y por ende, asegurarse que los actos de los miembros del sistema organizativo conduzcan a alcanzar las metas y objetivos propuestos. Ahora bien, adentrándonos más en tal concepto, sus objetivos últimos consistirán en la obtención de utilidades, para el caso de las empresas; o bien en fines sociales, en el caso del Estado.

Así, si bien comparten muchas de sus facetas, entre el control gubernamental y el privado existen diferencias manifiestas principalmente en las actividades que desarrollan y en los intereses pretendidos. Mientras que el sector privado persigue la acumulación de capital económico a través de una mayor rentabilidad en su accionar; el Estado busca concentrar mayor capital social que le permita un crecimiento del bienestar colectivo.

Por ser nuestro objeto de estudio, nos abocados a partir de ahora exclusivamente al ámbito público, para lo cual como primer aproximación nos sostenemos conceptualmente en la definición de Oszlak (2003a), quien expresa que el control “es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición, no solo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado...El control debería perder su connotación detectivesca y convertirse en un componente constitutivo de la cultura de la gestión pública” (pág. 148).

Como se expresa en Barraza y Schafrik (2005) “analizando el control dentro del contexto de la Administración Pública, Henry Fayol lo definió como la función administrativa

que implica verificar que cada cosa sea hecha de acuerdo con las normas e instrucciones impartidas” (pág. 66). Luego estos autores, citando a Galván Escobeda, afirman que el control es la función que tiene por objeto cerciorarse de que todo se está llevando a cabo de acuerdo con un plan acordado, las órdenes dadas y los principios establecidos.

Por su parte Lerner (1996; pág. 351) sostiene que “[e]l control público constituye una institución fundamental del Estado Democrático de Derecho”. Así, en nuestro país, el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos que se controlan entre sí, conforme las competencias que les asigna la Constitución. Coincidimos con la autora en que el control constituye un instrumento necesario para garantizar la adecuada administración de los fondos públicos, en concordancia con las políticas públicas aprobadas por el Parlamento, y hacer más transparente la gestión gubernamental.

Una aclaración que aquí estimamos conducente es que en la presente tomaremos como equivalentes las expresiones: control estatal, control fiscal, control gubernamental, control de la hacienda pública y control público; ya que el objeto de nuestra investigación tiene que ver con el enriquecimiento y robustecimiento de tales sistemas y no con su exhaustiva tipificación y diferenciación, la cual ponderamos como infructuosa en esta instancia.

A los fines de posicionamiento, siguiendo a De Juano (1972, citado en Barraza y Schafrik; 2005), la evolución que han tenido los organismos públicos de control en Latinoamérica y específicamente en nuestro país, debe analizarse desde el Virreinato del Río de la Plata, en donde las cédulas reales dispusieron la constitución y funcionamiento de las tribunales de cuentas, “en pos de un continuado celo por la vigilancia de la administración y el resguardo de los caudales públicos” (pág. 66). Desde tal época, la administración de nuestro territorio estaba sometida a alguna forma de control, ya sea por disposición del rey o por el Consejo de Indias, en donde dicho control estaba circunscripto a la recaudación y no a las formas del gasto, tratando de establecer instituciones que permitieran, desde la distancia, supervisar el manejo de los fondos en las colonias (Lago: “Surgimiento del control en los estados modernos, en APOC, 2014).

Posteriormente en el siglo XVII hubo Contadurías Mayores de Lima, Bogotá y México y posteriormente, en el año 1767, se crean en Argentina en Buenos Aires, Paraguay y Tucumán, por la Instrucción General de la Contaduría de Indias. Siguiendo con esta rememoración, un condimento importante es incorporado por el “Acta del 25 de mayo de 1810”, la cual dispone que la Junta ha de publicar a principios de cada mes un estado en el que se dé razón de la administración de la Real Hacienda. Luego son sancionadas distintas leyes de Administración Financiera, comenzando por la ley N.º 217/1859, y siguiendo por las leyes N.º

428, 1291, el decreto-ley N.º 23354/56, hasta llegar a la ley N.º 24156, “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” (replicada luego en la provincia de Santa Fe por la N.º 12510).

La administración de los estados modernos se caracteriza por instituciones que fueron perfeccionándose en el devenir histórico, se destacan el presupuesto y la rendición de cuentas y para poder verificar su funcionamiento los organismos de control (Lamberto: “Introducción, definición y elementos de control, en APOC, 2014).

Analizada muy brevemente la cuestión histórica, arribamos a una realidad en la cual sostenemos que la actual complejidad de la administración pública obliga a la reconstrucción del contenido de sus funciones y por lo tanto, de las reglas que la rigen. En consecuencia, también el control debe adecuarse a nuevos criterios que tiendan a enfatizar la evaluación de la eficiencia, la economía y la eficacia de la acción pública. Ante ello, todos los mecanismos de control estatal tienen por objeto el análisis de una actividad compleja en todo su desarrollo, en donde se exige cada vez una mejor administración de los recursos públicos, conllevando a un desarrollo humano sostenible y redundando en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y de la calidad institucional del Estado (Oszlak; 2003a).

Licciardo (1992) afirma que, en la hacienda pública, el control es una función que hace al ejercicio del poder; está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado, cuya misión no es operar para sus miembros, como lo hacen las familias, sino para el bien común, es decir, para crear las condiciones necesarias a fin de que los individuos y las familias puedan desarrollarse en libertad. Por su parte, Simma (2003) sostiene que el control fiscal ha pasado a tipificar hoy día uno de los principios fundamentales del derecho público moderno, que “hermanado con los principios de legalidad, separación de funciones, constitucionalidad de las normas, reconocimiento de derechos subjetivos públicos, de derechos sociales y económicos por parte de un Estado, singularizan esencialmente lo que debe ser un Estado democrático en el cual la seguridad jurídica no se transforme en un muro obstaculizador del cambio social, sino que sea lo suficientemente ágil y flexible para permitir que a su amparo la colectividad logre satisfacción para sus anhelos esenciales de una vida mejor “ (pág. 139).

Uno de los aspectos detonantes de la importancia del control gubernamental tiene que ver con que el Estado maneja importantes cantidades y variedades de recursos que son de todos, y cualquier desatino derivado de éste control genera perjuicios a toda la comunidad. Así aparece como un elemento inseparable del control el concepto de rendición de cuentas, según el cual los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones; constituyéndose por

mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio⁴⁹.

Debe resaltarse que la rendición de cuentas tiene su fundamento en la democracia participativa y responde a la doctrina constitucionalista de los llamados checks and balance entre los distintos poderes del Estado sin los cuales ninguno de ellos tendría sentido por sí mismo y de forma aislada (Vallés Vives, 2001; citado en Rezzoagli 2010).

Esta exigencia de transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos resulta esencial para el cumplimiento de las políticas públicas, siendo además contundente en nuestro país su arraigo constitucional. Así, expresamente en el preámbulo de la Constitución Nacional y en su artículo 75, incisos 18 y 19⁵⁰, aparecen mandatos de políticas públicas que tienen que ver con promover el bienestar general, proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, son objetivos políticos que requieren la utilización eficiente, efectiva y eficaz del dinero público en la gestión de gobierno, principios aplicables – entre otros– al procedimiento administrativo de contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios, los subsidios a los servicios públicos, y planes sociales orientados a la protección de los sectores más vulnerables, entre otras intervenciones del Estado.

Tan importante es el control de los fondos públicos y su correcta rendición por los funcionarios que su utilización dolosa es considerada como atentado contra el sistema democrático por el propio artículo N.º 36 de la Constitución Nacional: “[a]tentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos”.

3.1.2- Sistema de control estatal Argentino y Santafesino.

Para ahondar en el estudio del control estatal, teniendo en cuenta el ámbito territorial de

⁴⁹*Declaración de Asunción, Principios sobre Rendición de Cuentas: XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, (08/10/2009), disponible en: www.olacefs.com (24/01/2016).*

⁵⁰ *Artículo 75 Constitución Nacional: “Corresponde al Congreso: ...*
-inc. 18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.
-inc. 19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen....”

nuestro objeto de estudio, estimamos que resulta muy conveniente exponer algunos caracteres distintivos que se dan en la configuración de los sistemas de control estatal, tanto a nivel nacional como de la provincia de Santa Fe.

Es de destacar la apertura existente entre el control interno y el externo, cada uno con diferentes ámbitos, mecanismos, dependencias y objetivos; siendo fundamental el debido complemento de ambos, como vía esencial para asegurar una gestión eficiente, eficaz, honesta y transparente. El modelo ideal de control público lo constituye una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil que se caracterice por ser un órgano permanente, de nivel y con independencia funcional.

Si bien, por ser objeto principal de este estudio, centraremos nuestros aportes básicamente en el accionar de los órganos de control externo o EFS; no obstante a los fines de su adecuada delimitación y caracterización de los mismos, justipreciamos prudente contrastarlos con las características y realidad de los órganos de control interno; ambas esferas del control estatal vigentes en nuestro país y en especial en nuestra provincia.

***El Control Interno:**

En general podemos expresar que el control interno, sin distinción entre organizaciones públicas y privadas, como sostiene Pardo (2002), es un “proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de: eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas” (pág. 125).

Éste control, está llamado a ser un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades en las cuales opera. Para tal cometido, resulta fundamental que las funciones y actividades de los auditores internos se mantengan desligadas de las operaciones sujetas a su examen, debiendo seguir principios de eficacia, eficiencia y economía, en un marco integral e integrado.

Se ha indicado que el control interno está diseñado para proveer seguridad razonable y que los objetivos generales de la entidad serán alcanzados. Por ello, la existencia de objetivos claros son un prerequisite para un proceso efectivo de control interno.

Tal cual lo expresáramos previamente, centrándonos en la realidad pública y tomando especialmente en cuenta nuestro recorte espacial, abordaremos los siguientes:

A- Sistema de Control Interno a nivel nacional:

Verificando la realidad de nuestro país fue la Ley N.º 24156⁵¹ la que configuró la estructura actual del sistema, creándose la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano de control del Poder Ejecutivo Nacional y envistiendo a dicha entidad para el cumplimiento de tales cometidos, con atributos de personería jurídica propia, autarquía administrativa y financiera, y dependencia respecto del Presidente de la Nación ⁵².

La SIGEN es un órgano normativo responsable de la supervisión y la coordinación del otro gran engranaje del control interno formado por las Unidades de Auditoría Interna (UAI). Dichas UAI fueron creadas en cada jurisdicción y en las entidades que integran el Poder Ejecutivo Nacional, siendo el componente operativo in situ del sistema de control interno. En cuanto a la subordinación de las mismas, se da un doble juego: por un lado éstas dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y por el otro actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN⁵³.

Las Sindicaturas Generales, como órganos de control interno, poseen autarquía administrativa y financiera para el logro de sus fines, pero subordinados en su relación jerárquica al Poder Ejecutivo. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones, por ende dependen de la autoridad en cuya organización se crearon, tratando de gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible (Gonnet y Demaría; 2010), esto lleva a que las Unidades de Auditoría Interna (UAI) dependan jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y técnicamente de la Sindicatura.

El control interno posee un objetivo de control amplio y además un gran conocimiento y un contacto más fluido con el organismo que controlan; pero carece de independencia y de potestad imperativa para corregir y sancionar. Es interesante reflexionar como indicáramos anteriormente, respecto del condicionamiento que genera el hecho de que la designación de sus integrantes, la dependencia financiera y aún la estabilidad laboral de las UAI, no dependen de la propia Sindicatura, sino de la jurisdicción donde están insertas, lo cual nos lleva a

⁵¹*Ley de Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, sancionada: setiembre 30 de 1992. Posteriormente, en 1994, la SIGEN dicta la Resolución N.º 67, por medio de la cual se adoptan medidas en relación a la responsabilidad administrativo-patrimonial en el marco de las jurisdicciones y entidades comprendidas en su universo de control y el rol a desempeñar por las Unidades de Auditoría Interna (Barraza y Schafrik; 2005).*

⁵²*Ley N.º 24156, artículo N.º 100: “El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional”.*

⁵³ *Según Decreto N.º 253/93, las Unidades de Auditoría Interna deberán informar fielmente y de inmediato a la Sindicatura la falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen los sistemas de Control Interno y Administración Financiera.*

preguntarnos si los niveles de control son realmente aceptables. A esta carencia de independencia se le suma la falta de potestad imperativa para corregir y sancionar, lo que limita el accionar del control interno a la elaboración de informes.

Ahora bien, en el marco de la Ley N.º 24156, la SIGEN y las UAI no son los únicos órganos responsables del control interno, ya que su artículo N.º 101, hace además responsable a la autoridad máxima de cada jurisdicción o entidad de establecer un adecuado sistema de control interno.

Además nuestro sistema de control interno forma parte del llamado sistema integrado de rendición de cuentas e interactúa a nivel horizontal con otras agencias estatales, ya que su misión es supervisar otros órganos del Estado, bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional⁵⁴.

Como expresa Gelli (2007) la lógica jurídica del control interno en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional a través de la SIGEN surge de la responsabilidad política del Presidente de la Nación en la administración general del país (artículo N.º 99 inciso 1 Constitución Nacional⁵⁵) y su atribución de supervisar al Jefe de Gabinete de ministros “...respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos generales” (artículo N.º 99, inciso 10 Constitución Nacional⁵⁶).

Según se dispone en la propia Ley N.º 24156, el control interno nacional abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones. En sentido conducente, pueden sintetizarse las principales funciones y competencias de la SIGEN del siguiente modo:

- dictar y aplicar normas de control interno, las cuales deben ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación (órgano de control externo nacional), y además debe supervisar su

⁵⁴ En la “Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas”, la XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, el 08 de octubre del año 2009. Disponible en: www.olacefs.com (25/01/2016): “La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos. Los mecanismos de rendición de cuentas políticos y legales actúan como una red de señalamientos que permitan corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurren en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población. La existencia de canales de rendición de cuentas aceitados actúan como mecanismos inmediatos de señalamientos que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar a un retrospectivo, pero también prospectivo, y se realiza sobre la base de criterios profesionales, financieros, de transparencia, austeridad y eficiencia, así como en torno a razones constitucionales, legales y morales”.

⁵⁵ Constitución Nacional-Capítulo Tercero: Atribuciones del Poder Ejecutivo - Artículo 99: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país...”

⁵⁶ Constitución Nacional-Capítulo Tercero: Atribuciones del Poder Ejecutivo - Artículo 99: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales.

cumplimiento;

- coordinar la realización de las auditorías, sean financieras, de legalidad y de gestión, así como también toda investigación especial dentro de sus competencias;
- formular recomendaciones para asegurar el cumplimiento normativo y la aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- poner en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

El marco de desempeño previamente descripto marca que la SIGEN puede concentrar la información necesaria del funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades, a los efectos de informar trimestralmente al Presidente de la Nación de los perjuicios patrimoniales registrados y los procedimientos adoptados, para obtener un adecuado resarcimiento; no obstante, la Ley N.º 24156 “no le otorgó al órgano rector del sistema de control interno de la Administración facultades sancionatorias” (Barraza y Schafrik; 2005, pág. 119)⁵⁷

En cuanto al modus operandi para la efectivización de tales funciones, se ha seguido la tendencia de la INTOSAI, tomando como base el marco integrado del Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission’s; conocido como informe COSO⁵⁸. Correspondiente con ello, la INTOSAI define el control interno como un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable en la consecución de la misión de la entidad, se busca alcanzar los siguientes objetivos (Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, 2001):

- ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
 - cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, y de las leyes y regulaciones aplicables;
- y
- salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

Siguiendo la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (INTOSAI, 2001), podemos sintetizar cinco componentes que deben actuar de manera interrelacionada en procura de un control interno que defina de manera correcta y alcance correctamente sus objetivos (valga la cuasi redundancia, no siendo menor la diferencia terminológica), ellos son:

1- Entorno de control: constituye un sostén y base fundamental a partir del cual pueden

⁵⁷ Un antecedente llamativo se encuentra en el artículo N.º 30 de la ley 24447 (Presupuesto Anual ejercicio 1995), el cual le concedía a la SIEGN la facultad de “apercibir y aplicar multas a los funcionarios administrativamente responsables de las jurisdicciones y a los titulares de las entidades sujetas a su control...cuando en el ejercicio de su competencia verifique transgresiones a normas legales o reglamentarias vinculadas al régimen de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional..” (Barraza y Schafrik; 2005).

⁵⁸ El Marco Integrado de Control Interno o Control Interno – Marco Integrado, mejor conocido como informe COSO, se ocupa de las necesidades de la gerencia y otros sectores interesados en la administración de las empresas para determinar sus sistemas de control interno y cómo mejorarlo.

desplegarse las tareas de control. Se incluyen aspectos como disciplina, estructura, formas de comportamiento, clima y capacitación de todos los involucrados. Sus principales elementos son:

-integridad personal y profesional y valores éticos: con una actitud de apoyo hacia el control y desarrollo de operaciones que deben ser éticas, ordenadas, económicas, eficientes, efectivas y consistentes con la misión;

-competencia: nivel de conocimiento y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ordenada, ética, económica, eficaz y eficiente, al igual que un buen entendimiento de las responsabilidades individuales;

-actitud de los superiores: su entrega, involucramiento y apoyo debe generar una actitud positiva y es crucial para mantener una actitud de apoyo positiva hacia el control interno de una organización;

-estructura organizacional: define las áreas claves de la entidad respecto de la autoridad y responsabilidad;

-políticas y prácticas de recursos humanos: contratación, orientación, capacitación, evaluación, promoción, compensación y acciones correctivas.

2- Evaluación del riesgo: implica un proceso de identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la entidad y para determinar una respuesta apropiada. A tales efectos, la mejor manera de mitigar el riesgo, dice la INTOSAI, es a través de actividades de control interno.

3- Actividades de control: políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos y lograr los objetivos de la entidad. Es fundamental que éstas cuenten con los siguientes atributos:

- ser apropiadas, razonables y estar relacionadas directamente con los objetivos de control;

- funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período;

- tener un costo adecuado;

- abarcar todos los aspectos de la organización, se dan en todos los niveles y en todas las funciones,

- incluir actividades de detección y de prevención, como ser: procedimientos de autorización y aprobación, segregación de funciones, controles sobre el acceso a recursos y archivos, verificaciones, conciliaciones, revisión de desempeño operativo, de operaciones, procesos y actividades. Además, las acciones correctivas son un complemento necesario para las actividades de control en la búsqueda de lograr los objetivos.

4- Información y comunicación: son vitales para que una entidad conduzca y controle sus

operaciones, en pos del logro de sus objetivos. Quien dirige requiere contar con comunicación e información relevante, confiable, correcta y oportuna relacionada con las actividades internas y con las externas.

5- Seguimiento: dado que el control interno es una actividad dinámica que tiene que ser adaptada continuamente según los cambios y riesgos que la entidad tenga que enfrentar, el seguimiento del sistema de control interno es necesario para procurar asegurar que esté en concordancia con los objetivos, el entorno, los recursos y el riesgo.

Todos estos componentes definen un enfoque recomendable para el control interno en el sector público y otorgan las bases sobre las cuales se puede evaluar dicho control interno.

B- Sistema de Control Interno de la provincia de Santa Fe:

En cuanto a la realidad vigente en la provincia de Santa Fe, de manera similar a lo que ocurre en el nivel nacional, la Sindicatura General de la Provincia (SIGEP) es el órgano rector del sistema de control interno del Poder Ejecutivo provincial⁵⁹, siendo el encargado de emitir las normas generales de control interno y auditoría, supervisando y coordinando todo el sistema de control interno, y ejecutando las auditorías programadas o solicitadas por los comitentes, desarrollando su accionar en el marco de la eficacia, eficiencia y economía.

Con buen tino se considera que el control interno debe comprender normas y procedimientos destinados a lograr, por medio de una efectiva planificación, el ejercicio eficiente de la gestión administrativa y financiera, dirigido todo a la consecución de los fines de la organización. La auditoría interna debe ser un servicio a toda la organización y consistir en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones y entidades sujetas a su control.

Mediante la ya citada Ley N.º 12510, en sus artículos N.º 181 a 191 se configura todo lo relacionado a dicho órgano de control. Se destacan los siguientes atributos:

- puede crear bajo su dependencia delegaciones con competencia en la auditoría interna⁶⁰;
- ejecuta su control sobre las jurisdicciones y entidades, que componen el Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados y empresas, sociedades y otros entes públicos que dependen del

⁵⁹*Ley N.º 12510 – Artículo N.º 182: “La Sindicatura General de la Provincia es un ente con autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación, subordinado en su relación jerárquica al titular del Poder Ejecutivo. Por su parte, la Ley N.º 12817 dispone en su artículo N.º 17, inc.28 que: “Al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado le corresponde entender en las relaciones entre el Poder Ejecutivo Provincial y la Sindicatura General de la Provincia”.*

⁶⁰ *Decreto N.º 1537/10 reglamenta el Artículo N.º 184, indicándose que las Unidades de Auditoría Interna dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y técnicamente de la Sindicatura General de la Provincia. La Sindicatura General coordinará con cada jurisdicción o entidad la aplicación de mecanismos de control de manera gradual.*

mismo;

- el modelo de control que aplique y coordine deberá ser integral e integrado; e implica concebir a la jurisdicción o entidad como una totalidad que cumple funciones, logra resultados, realiza procesos y funda sus decisiones en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Abarca los aspectos presupuestarios, económico, financiero, patrimonial, normativo y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones⁶¹.

- sus funciones incluyen: “a) Dictar y aplicar normas de auditoría y control interno, debiendo compatibilizar y coordinar con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, las materias controlables y los métodos a aplicar; b) Emitir y supervisar la aplicación de las normas a que refiere el inciso anterior, por parte de las jurisdicciones; c) Vigilar el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General de la Provincia y restantes normas de las Unidades Rectoras Centrales; d) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades del Tribunal de Cuentas de la Provincia; e) Aprobar sus planes anuales de trabajo y los de las delegaciones, orientando y supervisando su ejecución y resultados; f) Comprobar la puesta en práctica por los controlados, de las observaciones y recomendaciones; g) Atender los pedidos de asesoramiento que le formule el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito de su competencia, referidos a dicha materia; h) Formular directamente a las jurisdicciones o entidades sujetas a su control, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de los procedimientos de auditoría interna y de los principios de economía, eficiencia y eficacia; i) Poner en conocimiento del titular del Poder Ejecutivo y de los titulares de las jurisdicciones, los actos que hubiesen acarreado o que estime que puedan acarrear perjuicios para el patrimonio público; j) Intervenir en los procesos de privatizaciones, cuando así se le requiera y sin perjuicio de la actuación que le corresponda al órgano de control externo, conforme a la reglamentación; k) Controlar el sistema de información y registros de los juicios que debe implementar Fiscalía de Estado y demás servicios jurídicos responsables de la sustanciación de juicios, con el objeto de evaluar la repercusión económica y financiera de sus resultados; l) Atender pedidos de asesoramiento o de auditoría de organismos o entidades fuera de su competencia, en la medida que no se resienta su actividad específica” (artículo N.º 186).

- está a cargo de un funcionario que se denomina Síndico General de la Provincia, quien es

⁶¹ *Decreto N.º 213/2013 al reglamentar el Artículo N.º 183, establece que “El sistema de control interno se aplicará en forma gradual en la totalidad de las jurisdicciones y entidades que integran el Poder Ejecutivo Provincial, según lo convenga la Sindicatura General con las autoridades máximas de las mismas en cada caso. El modelo de control interno deberá ser integral, abarcando los aspectos definidos en este artículo de la ley e integrado, formando parte de los procesos que se establezcan para la correspondiente toma de decisiones”.*

asistido por un síndico adjunto, quien además, hace las veces de reemplazo en caso de ausencia o impedimento del primero⁶².

*** El Control Externo:**

Como ya expresáramos, en este “tipo” de control pondremos el acento. Como reafirmación de su papel estratégico para cualquier Estado éste debe vigilar la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos, mediante la existencia de órganos de control independientes cuya actividad inspire confianza y respeto, no sólo por parte del Estado sino también de los ciudadanos (Vallés Vives; 2001).

Como se expresa en las Memorias OPAM (2009), la función fiscalizadora propia de las EFS constituye una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente, e implica, adicionalmente, el ejercicio de facultades irrenunciables que deben estar fuera de la contienda partidista, para el adecuado equilibrio entre los poderes.

Para su eficaz desarrollo, la fiscalización superior debe sustentarse en 3 grandes vertientes: una actuación responsable de quien la realiza; el fortalecimiento de atribuciones y facultades para ejercerla; y la autonomía de los órganos que la practican.

Como nos expresara la Dra. Miriam Insausti (según entrevista del 28/06/2019), *“en general las EFS como órganos de control externo poseen autarquía administrativa y financiera y además y fundamentalmente poseen autonomía funcional en su accionar, no perteneciendo a la organización de la institución que debe ser controlada, lo que posibilita trabajar con independencia y sin las presiones y limitaciones de ser empleado del sujeto de control”*.

Tal cual se expresa en las Memorias OPAM (2009), en las democracias contemporáneas, la competencia política obliga a que las EFS cuenten con salvaguardas que les permitan que su desempeño institucional se realice con autonomía; conducente a ello a nivel internacional, la INTOSAI, ha considerado siempre el principio de autonomía como factor indispensable para asegurar que sus facultades y atribuciones se realicen de manera objetiva e imparcial. En ese sentido, tanto la Declaración de Lima como la de México, ambas surgidas en el seno de la INTOSAI, constituyen la columna vertebral de los consensos internacionales en esta materia.

⁶²Ley N.º 12510 – Artículo N.º 189: *“Son designados y removidos por el Poder Ejecutivo Provincial y dependen directamente del Gobernador de la Provincia, deben acreditar idoneidad y estarán equiparados al rango del Secretario de Estado y Subsecretario, respectivamente. Para ser Síndico General y Adjunto de la Provincia, se requiere poseer título universitario en ciencias económicas y como mínimo cinco (5) años de antigüedad en el título. El desempeño de los cargos de Síndico General y Adjunto, requiere dedicación exclusiva y es incompatible con el ejercicio de la profesión, con excepción de la docencia, dentro de los límites horarios permitidos por la Ley de Incompatibilidades”*.

La Declaración de Lima (1977) aprobada en el IX Congreso de la INTOSAI, contiene una amplia lista de objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, cuya esencia consiste en defender la independencia en la actuación de las EFS. En ese propósito, los artículos N.º 5, 6 y 7 de la citada Declaración, establecen ciertos principios vinculados:

- las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las Instituciones fiscalizadas y se hallan protegidas contra influencias externas;
- aunque una independencia absoluta es difícil de alcanzar, las EFS deben gozar de autonomía funcional para el cumplimiento de sus atribuciones;
- el grado de independencia de las EFS debe regularse en la Constitución para otorgarles una protección legal suficiente contra cualquier injerencia en el ejercicio de sus funciones;
- la independencia de las EFS está inseparablemente unida a la de sus titulares, por lo cual, la de estos últimos, debe también estar garantizada constitucionalmente;
- las EFS deben contar con los medios financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones, y tener la facultad de solicitar directamente a la autoridad correspondiente los recursos presupuestales para su desempeño; y por último,
- los recursos financieros puestos a disposición de las EFS deben ser administrados por ellas mismas con autonomía y bajo su propia responsabilidad.

En el año 2007, en el XIX Congreso de la INTOSAI se emitió la “Declaración de México” que refuerza el postulado de independencia en el funcionamiento de las EFS, de acuerdo a los siguientes requisitos con los cuales se deben encontrar investidas las mismas:

- existencia de un apropiado marco constitucional y legal para la aplicación cabal de sus facultades;
- mandato amplio, claro y suficiente que les permita, a plenitud, ejercer sus atribuciones;
- independencia de sus titulares, incluyendo la seguridad de sus cargos y la inmunidad legal durante el cumplimiento de sus obligaciones;
- potestades necesarias para su acceso libre, oportuno y directo a toda la información que requieran para el ejercicio de sus responsabilidades;
- atribuciones para informar sobre los resultados de su trabajo, obligándose a ello, por lo menos una vez al año;
- libertad de decidir sobre el contenido de sus informes de auditoría, y respecto de su publicación y divulgación correspondiente, salvo cuando la ley establezca tiempos específicos para ello;
- existencia de mecanismos eficaces para la revisión y seguimiento de las observaciones y

recomendaciones que emitan;

- autonomía financiera y administrativa, y con los recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

El principal patrimonio de las EFS es su neutralidad. Este principio representa una garantía para todos: gobiernos, partidos políticos y ciudadanos (Memorias OPAM, 2009).

En aras de avanzar con la descripción y caracterización de nuestro sistema de control externo, el cual será el escenario en el cual debe desplegarse nuestra propuesta, desarrollaremos los siguientes escenarios:

A- Sistema de Control Externo nacional:

A nivel nacional, como también veremos que ocurre en la provincia de Santa Fe, el órgano encargado del control externo estatal posee rango constitucional. Al analizar la génesis de tal raigambre, tal cual lo expone Isidori (2010), vemos que en las consideraciones incluidas en la Constitución del año 1853, se instituye al Poder Legislativo como órgano de control externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior. En la fase preventiva fija el presupuesto de gastos; en la concomitante cada cámara tiene el derecho de interpelación a los ministros para recibir explicación e informes; en la fase ulterior aprueba o rechaza la cuenta de inversión.

Paralelamente a la vigencia de la Carta Magna, un componente normativo muy importante se da en 1870 con la sanción de la “Ley de Contabilidad N.º 428”, la cual configuró un verdadero código de contabilidad con vigencia hasta 1947, cuando la Ley N.º 12961 de ese año la reemplazó (ésta última vigente hasta diciembre de 1956).

En 1956 se promovió la reforma de la Ley N.º 12961, a fin de crear un ordenamiento adecuado para fiscalizar la gestión económica financiera de la hacienda del Estado Federal y corregir los errores y vicios señalados por la doctrina y la práctica con respecto a esa ley. Se sanciona el Decreto-Ley N.º 23354/56⁶³, en el cual se buscó dar un instrumento para asegurar la regularidad de la gestión financiera y patrimonial del Estado, demostrando con exactitud, claridad y oportunidad los resultados de la acción desarrollada y permitiendo contar con los elementos de apreciación que concurren tanto a la ponderación y calificación de los actos concretados y sus resultados, cuanto a los medios que posibiliten la información estadística para el encauzamiento y orientación de la hacienda pública.⁶⁴

⁶³ Decreto/Ley N.º 23354/1956, publicada en el boletín oficial del 08/01/1957: Ley de contabilidad y organización del Tribunal de cuentas de la Nación y Contaduría General de la Nación.

⁶⁴ El Visto del Decreto/Ley N.º 23354 expresa la motivación principal de la reforma: “Que la aplicación de la Ley de Contabilidad N.º 12.961 ha señalado deficiencias fundamentales en cuanto al régimen de control de la hacienda pública que la misma instituye, resultando inconveniente y sin fundamento técnico el procedimiento que en ella

Nuevamente, tal cual lo expresa Isidori (2010), el principal acierto de la reforma consistió en la institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje de control interno y de la contabilidad del Estado; así, se crea el Tribunal de Cuentas de la Nación.

La presencia de dicho Tribunal, permite superar la antigua deficiencia estructural de nuestra organización del control de la gestión financiero patrimonial de la hacienda, que reunía en un solo órgano la múltiple condición de encargado de control interno y externo delegado y de ente jurisdiccional administrativo.

Como expresa Atchabahian (2006), en esos años desde la doctrina y literatura especializada, se fueron gestando aportes que construyeron el origen de la constitucionalidad de los órganos de control externo. En este sentido, se destaca Bielsa, quien en el acápite III del Prefacio a su obra “Régimen jurídico de la contabilidad pública” (1955), sostenía como punto importante el relativo a la ubicación institucional de la entonces Contaduría General, como “tribunal de cuentas”, diciendo que, en el fondo, es de derecho constitucional⁶⁵; y, en igual orden de ideas Granoni (1955)⁶⁶, afirmaba que el control parlamentario sobre la administración de la hacienda pública, en sus distintas manifestaciones, pertenece al sistema constitucional.

Sobre la base de tales ideas, la Convención Nacional Constituyente, reunida en Santa Fe en 1957, daba status constitucional al Tribunal de Cuentas, órgano de control externo ya creado mediante el previamente mencionado Decreto-Ley N.º 23354, proponiéndose ciertos artículos para su reforma:

- Artículo N.º 45: referido a los funcionarios susceptibles de ser sometidos a juicio político, se incluyó a los miembros de dicho Tribunal.
- Artículo N.º 67: relativo a las atribuciones del Congreso Nacional, propuso agregar al inc. 1º) la de “dictar la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, el cual examinará la percepción e inversión de las rentas públicas de la administración nacional”.
- Artículo N.º 86, inc. 5, sobre atribuciones del Poder Ejecutivo, relativo al nombramiento de

se determina para establecer los resultados financieros-patrimoniales de cada ejercicio, a la vez que ha evidenciado un mecanismo funcional impropio para el órgano específico, a cuyo cargo se encuentra el control integral de dicha gestión.”

⁶⁵ *El propio Bielsa, emitió una severa crítica al veto del Poder Ejecutivo a la ley 11635, sancionada el 28 de septiembre de 1932, por la cual se requería que el nombramiento de miembros de la Contaduría General de la Nación lo fuera con acuerdo del Senado, como también preveía que para su remoción habría de ser necesario idéntico acuerdo de dicha Cámara (1955).*

⁶⁶ *En su conferencia sobre “La institucionalización de los Tribunales de Cuentas”, pronunciada durante las Primeras Jornadas de Actualización Doctrinaria, que organizó el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, celebradas en Salta en el transcurso del año 1976, dijo el profesor Granoni: por ello, debemos insistir en la naturaleza esencialmente constitucional de los Tribunales de Cuentas y en la necesidad de lograr la incorporación de estos órganos en aquellas constituciones que aún no lo han hecho”.*

magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se añadía a los del Tribunal de Cuentas de la Nación, con acuerdo del Senado.

No obstante la riqueza de tales propuestas, las mismas no llegaron a materializarse en la Reforma Constitucional, con lo cual fue necesario esperar hasta el año 1994 para que el órgano de control externo adquiriera jerarquía constitucional (Gelli; 2007).

A través de la ley N.º 23928 de marzo de 1991 se instauró el régimen monetario y cambiario de convertibilidad, el cual, entre otras reformas del Estado Nacional, fue acompañado por un nuevo sistema de administración financiera implementado a través de la Ley N.º 24156⁶⁷ de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ella, básicamente se establece un sistema de gestión y control de los recursos públicos nacionales basados en criterios de economía, eficiencia y eficacia, especialmente bajo un marco de control de la gestión o manejo “integral e integrada” del patrimonio, bienes y fondos públicos en donde lo que se buscaba era generar un marco sistémico de gestión financiera, en donde el control de los recursos fuese un elemento implícito y que formara parte intrínseca de los procesos

Se reemplaza el Tribunal de Cuentas de la Nación y sus funciones de control por la SIGEN y la Auditoría General de la Nación (AGN), actuales órganos de control interno y externo respectivamente (Despouy; 2003). Ellas dependen directamente del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y Congreso de la Nación, respectivamente. Como expresa Barraza y Schafrik (2005) “no debemos olvidar que la ley 24156 parte de la denominada teoría sistémica⁶⁸, que consiste en la institución de diversos sistemas para el funcionamiento financiero del Estado”... “la nueva ley le ha asignado a cada sistema actividades específicas, pero tal especialidad no implica una ruptura en su funcionamiento con los demás sistemas, sino una labor interrelacionada, verbigracia, la vigilancia del cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación está a cargo de la Sindicatura General de la Nación, y la supervisión del adecuado desenvolvimiento del sistema de control interno facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación, también la efectúa la Sindicatura” (pág. 103).

Su artículo N.º 116 crea a la AGN como ente de control externo del sector público

⁶⁷Ley N.º 24.156: “Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional”, sancionada el 30 de Septiembre de 1992. Comprende la administración financiera, como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, y por el otro, los sistemas de control, constituido por las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, que tiene como sustento la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su gestión.

⁶⁸ La concepción sistémica busca que cada sector de la actividad pública tenga un gobernador del sector; es decir, una persona a nivel ministerial que tenga la definición de la política del sector y que sea quien lo conduzca” (Gordillo, 1981).

nacional, y en su artículo N.º 117 establece como materia de su competencia “...el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos (...) El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación...”

En el año 1994, la Convención Nacional Constituyente incorporó a la Constitución su actual artículo N.º 85, cuyo primer párrafo prevé: “[e]l control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo”; y el segundo párrafo del mismo artículo establece: “[e]l examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”.

A partir de dicho artículo, se instala en la Constitución Nacional un organismo al cual se le confiere el ejercicio del control externo de la hacienda pública dentro del Estado federal argentino, por delegación del Poder Legislativo (Gelli; 2007)⁶⁹.

Cabe recalcar que la Constitución Nacional de 1994, con la incorporación de su artículo N.º 85 redactado de la forma que venimos analizando, reafirma las prescripciones de la Ley N.º 24156 en relación a las funciones y órganos del control público y ratifica a la AGN como el organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional y la cual se integrará “...del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores

⁶⁹ *Sobre la constitucionalización de la Auditoría General, tal circunstancia tuvo por finalidad “... jerarquizar un órgano de control destinado a combatir la corrupción administrativa, en idéntica dirección que la que otorgó independencia al Ministerio Público (artículo N° 120) y definió como ataque a la democracia, los delitos dolosos que conlleven enriquecimiento ilícito (artículo N° 36), ambos de la Constitución Nacional. El sistema de equilibrio y contrapesos entre los poderes del estado se hace efectivo mediante los mecanismos de control los cuales, conviene reiterarlo, han constituido una deuda pendiente de eficacia de la democracia argentina, a pesar de que la Constitución histórica los ha establecido y se dictaron leyes para reglamentarlos. La importancia de los controles económicos y financieros sobre el sector público mediante mecanismos idóneos, hace evidente en cuanto se repara en los costos sociales que produce la corrupción administrativa.*

Ésta no constituye sólo un problema moral de los gobernantes que usan su posición de poder para delinquir en beneficio propio. En efecto, la corrupción administrativa es una cuestión de interés general, pues expande el desánimo en la población, desacredita las instituciones, agrava las cargas públicas en términos de presión tributaria y sustrae recursos que, de lo contrario, podrían aplicarse a satisfacer necesidades sociales en áreas tan cruciales como la salud, la educación y la creación de trabajo con inversión pública genuina. (...) No obstante (...) la Auditoría General parece más un organismo de asesoramiento legislativo, dado que como el mismo art. 85 lo dispone, el control externo del sector público nacional es una atribución del Congreso Federal y la Auditoría emite dictámenes que sustentarán ese control. Aunque también puede formular recomendaciones a fin de producir cambios en orden a una administración más eficiente. ...” (Gelli, 2007; pág. 781y782).

en el Congreso.”

De acuerdo con Fuertes (2000) estas dos prescripciones tuvieron como fin procurar asegurar que las minorías parlamentarias tengan real incidencia en la organización e integración del cuerpo creado y garantizar independencia del órgano de control respecto al ente controlado.

La Constitución Nacional de 1994 también reconoce a la AGN autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones, de forma tal de no quedar sujeta a instrucciones de ningún organismo, ni siquiera del propio Congreso; y además que la AGN no sólo ejercerá el control de legalidad al expresar que “...tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

Debemos expresar que no obstante el rango constitucional que ha adquirido el órgano de control externo, a casi veinticinco años de la reforma constitucional de 1994, la ley reglamentaria del referido artículo N.º 85 no ha sido dictada aún; en ello reside uno de los tantos vacíos legislativos, como consecuencia del incumplimiento de mandatos constitucionales por el Congreso Nacional.

En el panorama de las provincias, varias de ellas, ya con mucha anterioridad a los antecedentes brevemente esbozados del ámbito nacional, habían receptado instituir en sus textos constitucionales la creación de tribunales de cuentas, asentando en la propia Constitución la preeminencia del control externo, y estableciendo a tales fines organismos con suficiente jerarquía institucional, como los Tribunales de Cuentas. Algunos ejemplos que hemos recabado (más allá de la provincia de Santa Fe, respecto de la cual hemos desarrollado un acápite específico que más abajo expondremos) son:

- Corrientes (Constitución de 1913): se ha quedado a mitad de camino en el orden de constitucionalizar mecanismos de control de la hacienda pública: lo ha hecho respecto del contador y del tesorero de la provincia, y no lo ha llevado a cabo con relación al organismo directriz, ubicado evidentemente por encima de ambos funcionarios. El celo demostrado por la forma de designación y por el desempeño de uno y otro –el contador y el tesorero de la provincia–, no debió haber desplazado el interés institucional por crear el sistema esencial dentro del cual aquellos funcionarios actúan.
- Tucumán (Constitución de 2006): dedica el apartado I del capítulo segundo de su sección cuarta al Tribunal de Cuentas, al cual atribuye el control preventivo de todo acto administrativo que implique empleo de fondos públicos, con el alcance de realizar observaciones con carácter

de formal oposición al acto, suspendiéndose su ejecución.

- Salta (Constitución de 1998): denomina Auditoría General al órgano para el ejercicio del control externo, y prevé que éste ha de ser posterior, o sea, se excluye la posibilidad del control preventivo por la Auditoría, que en lo demás reviste independencia funcional, administrativa y financiera.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: es también denominado Auditoría General el órgano que ejerce el control externo del sector público, según el artículo N.º 135 de la respectiva Constitución.
- Otras en las cuales las Constituciones provinciales (CP) instituyen Tribunales de Cuentas: Chaco (CP de 1994, artículos N.º 177 a 181), del Chubut (CP de 1994, artículos N.º 219 a 223), de San Juan (CP de 1986, artículos N.º 256 a 262) y de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (CP de 1991, artículos N.º 163 a 166). Se destacan también las de las provincias del Neuquén (2006), Río Negro (1988), Formosa (2003), Jujuy (1986), San Luis (1987), Catamarca (1988), Córdoba (2001), La Rioja (2002), Santiago del Estero (2005), Mendoza (1965), Misiones (1958).

Como se expone en el Anexo a las Normas de control externo gubernamental de la AGN (2015), “[e]l control externo gubernamental, encomendado por el artículo 85 de la Constitución Nacional a la Auditoría General de la Nación, comprende todo trabajo, que implique un proceso sistemático de obtención y evaluación de evidencias para determinar si la información o las condiciones existentes se corresponden con los criterios establecidos para emitir una conclusión. También los que consistan en comprobaciones especiales, constatación con los registros contables y otra documentación de respaldo y todos aquellos en los que se lleven a cabo procedimientos que en su naturaleza son de auditoría. Este proceso incluye la comunicación a los interesados.... Las tareas de control deben desarrollarse en forma oportuna, emitiendo el informe lo más cerca posible de la fecha a que está referida la información o se hayan producido los acontecimiento” (pág. 5).

Siguiendo con el universo normativo relativo al control externo en nuestro país, la Ley N.º 24156 define a la AGN como el ente de control externo del Sector Público nacional, dependiente del Congreso. Tal entidad cuenta con personería jurídica propia, independencia funcional y financiera. Además tal Ley dispone que en el marco del programa de acción anual de control externo, las principales funciones de la AGN son las siguientes:

- fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado;
- realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las

jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

- auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- examinar y emitir dictámenes sobre los Estados contables financieros de los organismos y entes financieros y no financieros de la administración nacional, empresas del Estado, etc. preparados al cierre de cada ejercicio.
- realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;
- exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;
- promover investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad.

Los criterios y las normas de acción de la AGN deben atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia. A partir del texto de la Ley N.º 24156 se advierte la consagración de los principios de control externo integral. El resultado de la evaluación de la AGN se materializa en informes escritos en los que queda expresado el objetivo, método y alcance de su labor y la situación encontrada en los ámbitos objetos de control, a la vez que se proponen las mejoras al desempeño de la actividad estatal a la luz de la problemática y expectativa de la ciudadanía (AGN; 2015).

Con relación a la composición “política” del Cuerpo; como modelo a nivel nacional el artículo N.º 85 de la Constitución Nacional establece que en su integración participen profesionales con probada aptitud técnico-profesional, con representación de la composición política del Congreso según el poderío de las distintas fuerzas partidarias, y que sea presidida por un representante del bloque de oposición de mayor representación.

El concepto que los "intereses contrapuestos" se controlan recíprocamente fue el fundamento de este modelo de integración, pues se consideraba que permitiría un mejor ejercicio del control desde el punto de vista político, garantizado sobre una base técnicamente fundamentada. El problema de esta fórmula es que el ejercicio del control está politizado con

sesgo partidario (Las Heras, 2006a).

B- Sistema de Control Externo de la provincia de Santa Fe:

A cargo del Tribunal de Cuentas de la provincia (TCP), el cual por ser parte de nuestro foco de estudio amerita un despliegue conceptual con mayor detenimiento, por lo que abordamos su conocimiento explorando los siguientes caracteres descriptivos y tipificantes:

1- Antecedentes y marco normativo:

La primera noción normativa en nuestra provincia donde se habla del Tribunal de Cuentas se da en la Ley N.º 2151/1927⁷⁰, la cual contenía disposiciones relativas a un organismo con tal denominación. Posteriormente, con la reforma constitucional aprobada en 1962, adquiere rango constitucional, ya que queda incorporado en el artículo N.º 81 de la Carta Magna de la Provincia, como órgano institucional, donde se establece que: “[u]n Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten”. Para cumplir con su cometido, el Tribunal de Cuentas santafesino cuenta con personería jurídica, autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera (Rezzoagli; 2010).

En abril de 1970 se sanciona y promulga la Ley N.º 6592, a través de la cual se reglamenta el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en ella quedan delimitadas claramente, las competencias del control externo, que hasta entonces se hallaban asignadas a la Contaduría General de la Provincia y Comisiones de Cuentas de la Administración Provincial. También se

⁷⁰Ley N.º 2151/27: Ley de Contabilidad (Derogada tácitamente por sancionarse una nueva Ley de Contabilidad N.º 4815; Decreto - Ley 1757/56). Entre muchas prescripciones respecto de éste organismo podemos invocar:

“Artículo N.º 58: Toda persona, asociación, repartición u oficina encargada de percibir o invertir dinero por cuenta de la Provincia, deberá rendir cuenta documentada ante el Tribunal de Cuentas...”

“Artículo N.º 76: El Tribunal de Cuentas, por medio de sus Contadores, Fiscales, practicará el estudio de las cuentas, verificando especialmente:

a) Si se halla comprobado con documentos auténticos, legítimos y suficientes, según las leyes, decretos y reglamento de la materia.

b) Si han sido depositadas en Tesorería a su debido tiempo las sumas no empleadas o los sobrantes que hubieran resultado, conforme a lo establecido en el artículo 61.º.

c) Si las cantidades de que se rinde cuenta, han sido invertida en los objetos para que fueron entregadas.

d) Si las liquidaciones y demás operaciones aritméticas están hecha con exactitud, si la forma de las cuentas están de acuerdo con los modelos o instrucciones concernientes al respectivo ramo, y si los errores encontrados son justificables o encuadren mala fe...”

“Artículo N.º 130: Todas las reparticiones públicas de la Provincia, sin excepción, están obligadas a suministrar directamente al Tribunal de Cuentas dentro del término que el mismo fije, todos los datos, antecedentes, comprobantes y documentos, originales o en copias que fuesen necesarias y pidiere. Del mismo modo el Tribunal de Cuentas podrá inspeccionar por sí o por comisionado, todas las reparticiones cuando así lo disponga al mejor desempeño de su cometido y especialmente a los efectos de la revisión de la rendición de cuentas, a que se refiere el artículo anterior.”

tipifica de manera puntual, el carácter jurisdiccional de la actividad del Organismo, derivada de las funciones del control de legalidad de los actos administrativos de contenido hacendal⁷¹ y examen de las cuentas que se le asignan, actividades que en el futuro habría de materializarse por medio de los juicios de responsabilidad y de cuentas.

En 1990, por Ley N.º 10580, se reafirman los conceptos de independencia con la modificación de la Ley de Contabilidad, incluyéndose para el Tribunal de Cuentas la facultad de efectuar designaciones y disponer gastos en personal.

El 30 de Noviembre de 2005 mediante la Ley N.º 12510 de “Administración, Eficiencia y Control del Estado” se termina de configurar el organismo, tal como lo conocemos hoy en día. Su artículo N.º 192 establece que “el control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, de acuerdo con las atribuciones que le fija Art. 81º de la Constitución Provincial y las que se determinen legalmente”.

Esta ley contempla la organización y el funcionamiento del Tribunal, y además la regulación de sus funciones. Como expresan Gonnet y Demaría (2010) los argumentos para incluir el detalle de funciones del Tribunal son los de generar una “reserva de administración”, en donde, a partir de allí le caben al Poder Ejecutivo las facultades para proyectar leyes referidas a la administración del Estado a través de reglamentaciones de la ley. Los autores citados entienden que es “facultad exclusiva del Poder Ejecutivo dictar las normas conducentes a la administración del Estado entendiendo al mismo como el conjunto de los tres poderes, de los cuales no puede escindirse un órgano descentralizado de uno de ellos como es el Tribunal de Cuentas de la Provincia” (pág. 68).

Por expresa disposición de la Ley N.º 12510, mediante resoluciones internas el propio Tribunal de Cuentas configura sus estructuras funcionales, metodologías, alcances y características actuales, reglamentando de esta manera dicha ley.

2- Integración y estructura:

El TCP se integra con cinco vocales, uno de los cuales es su presidente. Tres deben poseer el título de Contador Público y dos el título de abogado (artículo N.º 193 de la Ley 12510); y para el desarrollo de sus funciones, lo hace ordinariamente dividido en Salas, integrada cada una de ellas por el presidente y dos vocales. Los vocales integrarán las Salas conforme a las designaciones que efectúe el Tribunal en plenario y actuarán en la jurisdicción

⁷¹ *Por artículo N.º 206 de la Ley 12510 se definió que “los actos administrativos referidos directamente a la hacienda pública son aquellos que, teniendo contenido económico, impliquen la percepción o inversión de caudales públicos, efectos estos que deberán resultar consecuencia inmediata de su propio objeto y no quedar supeditados a otro acto posterior...”*

asignada.

El nombramiento de las autoridades lo realiza el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, así en el Art. 81° de la Constitución Provincial, se establece que los nombramientos los producirá el Poder Ejecutivo con el acuerdo de la asamblea legislativa. Según la Ley N.° 12.510 previo a su nombramiento, el Poder ejecutivo deberá consultar sobre la idoneidad profesional de las personas propuestas⁷².

En Santa Fe la duración en funciones es por un plazo limitado, fijándose en 6 años el término de los miembros del Tribunal de Cuentas en sus cargos y se admite su remoción por vía del juicio político. El Presidente permanece en el cargo 1 año a partir de la fecha que entra en funciones, rotando en el cargo los demás vocales de acuerdo al orden que se determine por sorteo (Art. 197°, Ley 12510).

Como expresa Rezzoagli (2008) en concomitancia con la Ley N.° 12510, el TCP cuenta con un cuerpo de funcionarios y personal a su servicio. Dicho órgano será asistido, como mínimo por una estructura integrada por los servicios que se detallan a continuación: Fiscalía General Área I - Cuerpo de Contadores Fiscales; Fiscalía General Área II - Cuerpo de Contadores Fiscales; Dirección General de Asuntos de Plenario; Dirección General de Presidencia; Secretaría de Sala I; Secretaría de Sala II; Fiscalía Jurídica; Dirección General de Administración y Dirección General de Informática.

La división en dos Salas origina la necesidad de la existencia a su vez de dos Secretarías de Salas, de dos Fiscalías Generales y la división de jurisdicciones sobre las que cada una tendrá competencia, es por ello que existe las llamadas: Área I y Área II. Esta particularidad por un lado juega a favor de la especialización, pero en contra peso, genera una cierta segmentación del organismo, con diferentes criterios en cada una de las áreas y con una aparente división tajante dentro de un organismo que en realidad es único.

Su estructura y el régimen vinculado a sus recursos humanos se han ido configurando mediante reglamentaciones internas que desde el año 1973 hasta la actualidad han ido conformando y actualizando la estructura formal del organismo. En relación a dicha reglamentación, es dable mencionar las siguientes:

- Resolución N.° 005/73 TCP: aprueba el Reglamento Interno del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia. En su articulado se establecen competencias y atribuciones de las distintas dependencias del organismo pero no hay una clara determinación y desagregación de

⁷²Por Decreto N.° 3067/08, el Poder Ejecutivo estableció un nuevo sistema de selección creando un Consejo de Selección como órgano asesor del Poder Ejecutivo, que tendrá como función esencial proponer, mediante concursos, la terna de candidatos para cubrir las vacantes que se produjeran. Dicha propuesta vincula al Poder Ejecutivo, quien debe designar a uno de los integrantes de la misma para el respectivo acuerdo de la Asamblea Legislativa.

los niveles jerárquicos intermedios y bajos. Se explya respecto del Presidente, Vocales y Secretario de Sala no profundizándose en los demás niveles.

- Resolución N.º 021/93 TCP: se dispone que todo lo normado en el Estatuto Escalafón de la Administración Central, en materia del Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias será de aplicación en el Tribunal de Cuentas.

Además se aprueba el Régimen Interno para el Personal del Tribunal de Cuentas, estableciendo un agrupamiento general único de seis niveles, la carrera escalafonaria para el personal, considerando la promoción del mismo basado en un sistema de selección, cobertura de vacantes y procedimiento de evaluación de desempeño. Además se establece como requisito para el ingreso al agrupamiento un sistema de selección. Se disponen además cuestiones vinculadas con la capacitación, las retribuciones y las licencias del personal.

- Resolución N.º 202/93 TCP: establece que bajo la órbita de los Vocales de Sala en un mismo nivel jerárquico hay una apertura compuesta por Control de Legalidad por un lado y Secretaría de Sala por el otro.

-Resolución N.º 016/2005 TCP: modifica la estructura orgánica funcional de las Secretarías de Salas, fundamentada en los acontecimientos suscitados a consecuencia del incremento de trabajo por el aumento natural de las actividades de la Administración Pública y la creación de nuevas jurisdicciones para atender asuntos específicos.

- Resolución N.º 027/07 TCP: modifica las funciones del Fiscal General y del Contador Fiscal. Para el Fiscal General incorpora funciones referidas a la realización de informes en el marco de la Ley N.º 12510 y su reglamentación, y las referidas a disponer las notificaciones de resoluciones de Juicios de Cuentas y Responsabilidad. Para el Contador Fiscal incorpora funciones referidas a la realización de informes en el marco de la Ley y su reglamentación y la de efectuar notificaciones de las resoluciones de Sala y de Plenario a quien corresponda cuando el Fiscal General lo disponga.

- Resolución N.º 008/08 TCP: sustituye el Anexo I de la Resolución N.º 021/93, modificada por Resolución N.º 016/05, estableciendo el siguiente nomenclador de Cargo-Función:

*	**	***	Cargo-Función
I	24	9	Contador Fiscal General
I-II	24	9	Contador Fiscal – Abogado Fiscal Jefe – Abogado Fiscal – Secretario de Sala – Director General
II-I	23	8	Subdirector – Contador – Tesorero – Subsecretario de Sala – Abogado Asesor – Jefe de Área Informática
III-I	22	7	Coordinador – Auditor Señor – Gestor de Proyectos
III-II	21	6	Jefe de Unidad Funcional – Auditor Semisenior – Ejecutor de Proyectos
IV-I	19	4	Supervisor – Auditor Junior – Técnico Funcional Informático
IV-II	17	3	Supervisor Intermedio – Auxiliar Profesional – Auxiliar Informático
V-I	16	3	Auxiliar – Chofer
VI-I	1-15	1-2	Operativo

- Resolución N.º 20/13 TCP: implementa en el TCP el “Programa de Imagen y Fortalecimiento Institucional” con el propósito de desarrollar las capacidades internas de los recursos humanos y materiales existentes de este Órgano de Control, favoreciendo el fortalecimiento de los mecanismos de gestión e impulsando el uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación.

- Ley N.º 13608 (Decreto de Promulgación N.º 4559/16) y Resolución N.º 109/16 TCP: aprobación del Estatuto del personal del TCP. Dicho cuerpo normativo fue ampliamente consensuado por el Organismo y por las Cámaras Legislativas de la Provincia.

Con la aprobación del propio Estatuto, los derechos y deberes de los trabajadores del TCP fueron oportunamente reconocidos por los Vocales del organismo para la mejora institucional, dándole oportuna intervención a la Legislatura para su ratificación, mediante una ley provincial que fue sancionada el 30 de noviembre de 2016, significando ello un paso trascendental en la historia de este Estamento de Control Externo.

- Resolución N.º 254/16 TCP: Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias. Produjo la adecuación de la realidad institucional de cada uno de los empleados en sintonía con la relación laboral de empleo público que se entabla entre los agentes del organismo de Control externo, lo cual representa un aporte de consideración en un Estado de Derecho.

- Resolución N.º 54/18 TCP: Reglamento Interno del TCP. A los fines de aportar precisión respecto de la normativa reglamentaria vigente del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Provincia y contar con una herramienta de elemental importancia para este Órgano de Control Externo, que además sea de consulta permanente para el resto de las áreas del Estado Provincial, el Tribunal reunido en acuerdo Plenario consideró necesario dictar un acto administrativo que se ajuste a las normas legales vigentes, evitando la superposición en la regulación de materias específicas que son contempladas por otra normativa.

Por artículo N.º 1 se dispone que: “[e]l Tribunal de Cuentas cumplirá su cometido,

atribuciones y deberes a través de la Estructura integrada por los servicios que se detallan a continuación: 1. Fiscalía General Área I - 1.1. Cuerpo de Contadores Fiscales. 2. Fiscalía General Área II - 2.1. Cuerpo de Contadores Fiscales. 3. Secretaría de Asuntos de Plenario. 4. Dirección General de Presidencia. 5. Secretaría de Sala I. 6. Secretaría de Sala II. 7. Fiscalía Jurídica. 8. Dirección General de Administración. 9. Dirección General de Informática”.

A su vez el artículo N.º 2 dispone: “[e]l Tribunal funciona dividido en dos Salas que se individualizan como Sala I y Sala II, integrada cada una de ellas por el Presidente y dos Vocales conforme a las designaciones y a la identificación con las letras “A” y “B”, que efectúe el Tribunal en Plenario”; regulándose además los reemplazos en caso de ausencia o impedimento de alguno de sus integrantes⁷³.

- Resolución N.º 99/18 TCP: aprueba el Organigrama de Estructura y las Misiones y Funciones hasta el Nivel de Subsecretaría o Subdirección, correspondientes al Contador Fiscal General y Contador Fiscal General Adjunto, Fiscal Jurídico y Fiscal Jurídico Adjunto, Secretario y Subsecretario de Asuntos de Plenario, Secretario y Subsecretario de Sala, Director General y Subdirector General de Presidencia, Subdirector General de Documentación y Archivo General, Director General y Subdirector General de Administración, Director General y Subdirector General de Informática, Secretario Privado y Asistente Técnico de Vocal.

Durante el año 2019 mediante Resoluciones de Plenario se vienen completando en detalle las estructuras en todos los niveles inferiores de cada una de las Fiscalías Generales (Área I y II y Jurídica), Secretarías de Sala (Área I y II) y Plenario y en las distintas Direcciones Generales (Dirección General de Administración, Dirección General de Presidencia, Dirección

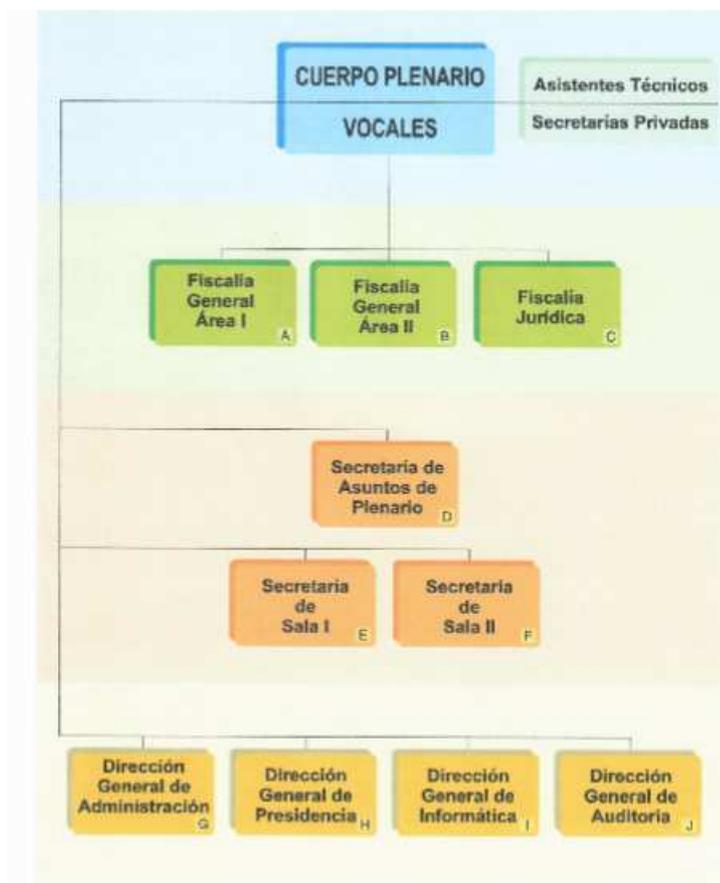
⁷³ *Mecanismos de reemplazo de los Vocales dispuesto por artículo N.º 2 de la Resolución 54/18 TCP:*

“a) Reemplazo en Acuerdo Plenario: para el caso de ausencia o impedimento de un Vocal en Acuerdo Plenario, será subrogado -en primer lugar- por los Fiscales Generales; y, si fuera necesario, por el Contador Fiscal que resulte sorteado de una lista de diez (10) Contadores Fiscales que anualmente confeccionará el Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 102/16-TCP o la que en el futuro la reemplace.

b) Reemplazo en Vocalía Jurisdiccional: para el supuesto de ausencia del Vocal Jurisdiccional, sea que la tenga asignada por titularidad o por vacancia, actuará el otro Vocal Jurisdiccional de la misma Sala. Si no lo hubiere: - por vacancia se llamará a uno de los Vocales Jurisdiccionales de la otra Sala, según la Jurisdicción cuyo asunto se trate conforme la asignación de competencias Jurisdiccionales vigente; y, - por ausencia o impedimento al Vocal que corresponda atendiendo la numeración par o impar del último dígito del número del Expediente, de acuerdo al siguiente criterio: -Dígito par: Vocal A; y, -Dígito impar: Vocal B, salvo que sea único Vocal Jurisdiccional titular en la otra Sala. Si no hubiera Vocal Jurisdiccional titular en la otra Sala o el mismo fuera el Presidente, actuará este. Conformación de la Sala en caso de integración incompleta: si por ausencia o impedimento no se pudiera completar la integración de una Sala, se convocará a los Vocales de la otra Sala; si sólo faltare un Vocal, se llamará al Vocal que corresponda atendiendo la numeración par o impar del último dígito del número del Expediente, de acuerdo al siguiente criterio: -Dígito par: Vocal A; y, -Dígito impar: Vocal B. Si subsistiera la situación de integración incompleta de la Sala, se apelará a los Fiscales Generales; y, si fuera necesario, por el Contador Fiscal que resulte sorteado de una lista de diez (10) Contadores Fiscales que anualmente confeccionará el Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 102/16-TCP o la que en el futuro la reemplace. La incorporación de un Vocal a otra Sala por ausencia o excusación de uno de sus pares, se concretará para dar curso, únicamente, a asuntos que requieran trámite preferencial, primordialmente por vencimiento de términos”.

General de Informática, Dirección General de Auditoría), lo cual permite configurar la estructura completa del Organismo, constituyendo ello un avance sin precedentes en materia de organización y de configuración del mismo.

Por Resolución N.º 99/18 TCP se dispuso el siguiente organigrama correspondiente a los niveles superiores de la Organización:



Fuente: Resolución 99/2018 TCP

- Resolución N.º 100/18 TCP: establece que a partir del 01/07/2018, se reemplazarán todas las categorías escalafonarias en todos sus agrupamientos, por las siguientes:

Categoría actual	Categoría a partir del 01-07-2018
9	24
8	23
7	22
6	21
5	20
4	19
3	18
2	17
1	16

3- Jurisdicción y Ámbito:

Como ya expresamos, la CP en su artículo N.º 81º establece que: “[u]n Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten...” Además por artículo N.º 192 de la Ley N.º 12510 se establece que “el control externo del Sector público Provincial No Financiero será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia”. A los fines de precisar el ámbito sobre el cual ejerce sus competencias el TCP, debemos remitirnos a los artículos N.º 4 y 5 de dicha Ley:

- Artículo N.º 4: “[c]omprende el Sector Público Provincial No Financiero:

A - Administración Provincial:

1.- Poder Ejecutivo I: Administración Centralizada a) Ministerios b) Fiscalía de Estado c) Secretarías de Estado II. Administración Descentralizada a) Organismos de Seguridad Social, Salud y Previsión Social b) Organismos de Servicios y Obras Públicas c) Entes reguladores de organismos y servicios privatizados y de control d) Otros organismos

2.- Poder Legislativo I: Administración Centralizada II. Administración Descentralizada III. Tribunal de Cuentas

3.- Poder Judicial.

B - Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos: 1. Empresas públicas 2. Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria 3. Sociedades Anónimas del Estado 4. Sociedades de economía mixta 5. Sociedades del Estado 6. Entes Interestatales e Interjurisdiccionales 7. Empresas y Entes residuales 8. Otros Entes Estatales...”

-Artículo N.º 5: “[e]sta ley es aplicable a todas las Jurisdicciones y Entes citados en el artículo anterior componentes del Sector Público Provincial no Financiero”. Siendo por tal motivo, las mismas ámbito de competencia del TCP instituido como órgano de control externo provincial en el marco de la propia Ley 12510.

“Para las Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos esta ley es aplicable en lo que específicamente a ella se refiere y en forma supletoria, en tanto sus Leyes orgánicas o estatutos no prevean expresamente otras disposiciones, salvo que el Tesoro deba prestar asistencia financiera, en cuyo caso queda facultado el Poder Ejecutivo a adoptar controles adicionales.

Asimismo, las normas de esta ley son aplicables en lo relativo a la rendición de cuentas de las personas físicas o jurídicas a las que el Poder Ejecutivo les haya acordado subsidios o aportes, y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Provincial a través de sus Jurisdicciones o Entes...”.

Por Resoluciones internas del propio TCP se asignan a las Salas y Vocalías

jurisdiccionales las competencias sobre las diferentes jurisdicciones y entes sujetos al control que conforman el universo descrito en los anteriores artículos N.º 4 y 5 de la Ley 12510.

4- Competencias y atribuciones:

Como expresa Pighin (1998), en general en nuestro país subsiste el rol "histórico" de los Tribunales de Cuentas que se han caracterizado por aplicar sistemas de control asociados casi exclusivamente a la rendición de cuentas de los fondos ingresados y egresados en el año fiscal; en donde dichos sistemas están orientados principalmente a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales.

Respecto a la realidad de Santa Fe, como bien expresa Rezzoagli (2008), “son funciones del Tribunal de Cuentas: la función fiscalizadora, por un lado, y la función jurisdiccional, por otro” (pág. 153). En este orden de ideas, dichas funciones comprenden:

-**Fiscalizadora**: consiste en el control de legalidad de los actos administrativos vinculados a la hacienda pública, así como la auditoría, control posterior en las modalidades expresadas, y el dictamen de los Estados financieros y contables del sector público provincial no financiero.

-**Jurisdiccional**: implica la determinación de la responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos, mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad y juicios de cuentas derivado del examen de las rendiciones de percepción e inversión de fondos públicos. “Estas funciones son prejudiciales, por cuanto pueden ser recurridas ante el Poder Judicial por el agente público o por el mismo Tribunal...” (Gonnet y Demaría, 2010, pág. 387)⁷⁴.

Un detalle y pormenorización de sus competencias es desarrollado y establecido por la Ley N.º 12510. Dentro de las disposiciones generales en su artículo N.º 3 se define que: “[e]l control en el Sector Público Provincial No Financiero comprende la supervisión integral de las operaciones de gestión administrativa de las que deriven transformaciones o variaciones, cuantitativas o cualitativas en la Hacienda Pública y el régimen de responsabilidad basado en la obligación de los funcionarios de lograr los resultados previstos y rendir cuentas de su gestión”. Además, en el Título VI destinado al Sistema de Control Externo, dentro de la Sección II se establecen las competencias del TCP, disponiendo el artículo N.º 202 que su cometido es ejercer el control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero, mediante:

a) Control de legalidad: como primer delimitación, debemos destacar que éste control de

⁷⁴El TCP mantiene intactas sus funciones jurisdiccionales, no obstante en la realidad nacional se viene dando el abandono del juicio de responsabilidad en varias jurisdicciones, lo cual implica que se han privilegiado las funciones fiscalizadoras del órgano de control externo, por sobre las funciones jurisdiccionales, dejando sin efecto la instancia jurisdiccional en sede administrativa. Así la definitiva determinación del daño económico y la atribución de responsabilidades del funcionario es realizada en sede judicial. (Mertehikian, 1997; citado en Gonnet y Demaría, 2010).

acuerdo a las facultades que actualmente tiene normadas el organismo, se ejerce sobre los actos administrativos “referidos o vinculados directamente a la hacienda pública”, en la terminología de la propia Ley N.º 12510. Así, su artículo N.º 206 determina que los actos administrativos referidos directamente a la hacienda pública son aquellos que, teniendo contenido económico, impliquen la percepción o inversión de caudales públicos, efectos estos que deberán resultar consecuencia inmediata de su propio objeto y no quedar supeditadas a otro acto posterior.

Un aspecto relativo a las competencias del TCP muy importante es el establecido por artículo N.º 211 de tal normativa, el cual versa: “[c]on independencia de lo actuado en el control de legalidad de los decisorios sometidos a su competencia conforme a las disposiciones de los artículos precedentes, el Tribunal de Cuentas puede efectuar comprobaciones respecto de ellos y de sus antecedentes dirigidas a deslindar, en su caso, las responsabilidades resultantes...”.

b) Auditoría y control posterior: comprende los aspectos legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los Estados financieros y contables del Sector Público Provincial No Financiero. Se incluye a las unidades ejecutoras de proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, entes reguladores de servicios públicos, entes privados adjudicatarios de procesos de privatización o concesión, en lo que respecta a las obligaciones emergentes del contrato de concesión, entidades públicas no estatales en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado.

c) Examen de las rendiciones de cuentas: referidas tanto a la percepción como a la inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, y la sustanciación de los juicios de cuentas que eventualmente correspondan. El examen de las rendiciones de cuentas es un proceso jurisdiccional por medio del cual se fiscaliza la adecuación a la legalidad vigente de las rendiciones presentadas por los cuentadantes durante cada ejercicio económico-financiero. Se realiza un análisis formal caracterizado por la sujeción a un régimen de contabilidad pública. De allí que las rendiciones son aprobadas por el organismo de control efectuando expresa reserva que lo son en su aspecto legal y formal⁷⁵.

⁷⁵ *Esto para nada se contraponen con la concepción doctrinaria moderna, según la cual existe la obligación de rendir cuentas de los funcionarios públicos del “resultado de su gestión”, aunque es necesario analizar la inversión de caudales públicos desde una óptica mucho más amplia que controla la legalidad, eficacia en el cumplimiento de los objetivos, e incluso impacto medioambiental. Ahora bien, esta mayor amplitud viene dada por las facultades de auditoría que poseen los órganos de control (artículo N.º 118 inc b Ley N.º 24156 y artículo N.º 202 inc b de la Ley N.º 12510) y no por las facultades de análisis de cuentas que se limitan al control legal, formal, contable, documental y numérico (artículo N.º 218 de la Ley N.º 12.510).*

Será mediante las auditorías de gestión que se podrá arribar a una valoración que abarque aspectos que van más allá que los estrictamente formales. Sin que se convierta en un cuestionamiento de la idoneidad de las decisiones de gestión, pero sí permitiendo verificar que los fondos hayan sido utilizados cumpliendo la finalidad establecida

Un aspecto que resulta de vital importancia a los fines de delimitar quienes son los obligados a presentar tales rendiciones es la configuración de los distintos “tipos” de responsables que realiza la Ley N.º 12510 en sus artículos N.º 213 a 216. De esta manera contamos con:

- Responsables “De” administración: Artículo N.º 213: “Los agentes y funcionarios del sector público provincial o entidades sujetas al control del Tribunal, a quienes se haya confiado en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de recaudar, percibir, transferir, custodiar, administrar, invertir, pagar o entregar fondos, valores, especies o bienes del Estado, son responsables de la administración pública provincial y están obligados a rendir cuenta de su gestión, en la forma y tiempo que dispone la presente ley y su reglamentación. La obligación se extiende a la gestión de los créditos del Estado, e implica responsabilidad por las rentas que se dejan de percibir, las entregas indebidas de bienes a su cargo o custodia o la sustracción o daño de los mismos, salvo que se compruebe inexistencia de culpa o dolo”.

- Responsables “Ante” la administración: Artículo N.º 214: “Toda persona de existencia física o ideal que, sin pertenecer al Estado, reciba de éste fondos, valores o especies, cualquiera fuere el carácter de la entrega y siempre que la misma no constituya contraprestación, indemnización o pago de bienes o servicios, es un responsable ante la administración y está obligado a rendir cuenta de su gestión, con arreglo a lo prescripto en la presente ley y su reglamentación”.

- Responsables “Directos e Indirectos”: Artículo N.º 215: “Los titulares de los servicios administrativos-financieros de los Poderes Legislativo y Judicial, de los Ministerios, de las Secretarías de Estado, entes descentralizados y demás organismos sujetos al contralor del Tribunal de Cuentas, además de la obligación que les fija el Artículo 213º por sí, en lo referente a los fondos o valores que administren tanto en su percepción como en su inversión en forma directa, se constituyen en obligados indirectos por el monto de lo que transfieran y deben requerir la rendición de cuenta a los responsables de la inversión final, -en adelante, obligados directos-, que se encuentren bajo su dependencia, para ponerla a disposición del Tribunal, en la forma y plazos que éste establezca. La omisión o negligencia en el cumplimiento del deber de requerir la rendición de cuentas y de informar al Tribunal de Cuentas en caso de incumplimiento del responsable de la inversión final, genera responsabilidad solidaria con el obligado directo”.

La auditoría contable que el TCP lleva adelante es una parte importante del proceso de rendición de cuentas ya que permite emitir una opinión independiente respecto a si los estados financieros de una entidad presentan razonablemente los resultados de las operaciones llevadas en la norma que reglamenta su uso.

a cabo. Hoy podemos afirmar que en el TCP tal cometido se cumple en dos esferas:

* Verificación de rendiciones de cuentas y de los Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos: tal despliegue se ejecuta sobre las entidades y organismos integrantes del Sector Público Provincial No Financiero que según los ya expuestos artículos N.º 213 a 215º de la Ley N.º 12510 constituyen responsables obligados. En tal sentido, el Decreto N.º 3704/06 al reglamentar el artículo N.º 9 de la Ley N.º 12510 establece que las Direcciones Generales de Administración, en adelante los Servicios Administrativos Financieros deben “[c]onfeccionar los Balances de Movimientos de Fondos exigidos por el Tribunal de Cuentas de la Provincia”. Por su parte el TCP por Resolución N.º 008/06 TCP y modificatorias (Texto Ordenado por Resolución N.º 053/18 TCP) en su artículo N.º 1 dispone: “[l]a Tesorería General de la Provincia, los Servicios Administrativos Financieros (SAF) y quienes cumplen funciones similares en el Sector Público Provincial no financiero (artículo 4º - apartado A de la Ley N.º 12510), deberán confeccionar el Balance de Movimiento de Fondos correspondiente a sus recursos y gastos,..., con periodicidad trimestral...”; y por artículo N.º 2: “[e]l Balance de Movimiento de Fondos con sus Anexos discriminatorios (en original y copia), y la documentación de las rendiciones de cuentas que lo conforman, previamente intervenidas por el área de control interno respectivo, deberá presentarse antes del día quince (15) del mes subsiguiente a la finalización de cada trimestre...”

Mediante Resolución N.º 107/2019 TCP, en su artículo 3º, se dispuso que “[e]l ejercicio del control externo del Tribunal de Cuentas de la Provincia sobre los entes incluidos en el artículo 4º - apartado B de la Ley N.º 12510⁷⁶, se llevará a cabo mediante la auditoría de sus Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos, estados de flujo de efectivo o similares, los que deben exponer sus ingresos- cualquiera fuera su origen – y egresos, poniendo a disposición del Tribunal en el momento de la presentación la prueba documental respaldatoria”.

* Examen de Balances Comerciales anuales: respecto de empresas públicas y otros entes especiales integrantes también del Sector Público provincial no financiero. Por Resolución N.º 009/06 TCP, en su artículo N.º 1 se establece que “los Organismos comprendidos en el Sector Público Provincial No Financiero, detallados en el ANEXO I de la presente Resolución, deberán presentar a este Tribunal de Cuentas el Balance General Anual correspondiente al Ejercicio cerrado al 31 de diciembre del año próximo anterior, antes del 30 de junio de cada año”.

⁷⁶ La Ley N.º 12510, en su artículo 4º - apartado B, refiere de modo enunciativo a distintas configuraciones jurídicas que asumen las “Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos”, las que encuadran genéricamente entre las personas jurídicas estatales.

Dicho Anexo, modificado por Resolución Reglamentaria N.º 008/015 TCP, incluye a: Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia; Caja de Asistencia Social – Lotería; Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (I.A.P.O.S.); Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias (I.A.P.I.P.); Empresa Provincial de la Energía (E.P.E.); Hospitales Públicos Descentralizados; Aeropuerto Internacional de Rosario; Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EN.RE.S.S.); Centro Único de Ablación e Implante de Órganos (C.U.D.A.I.O.); Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado; Aguas Santafesinas S.A. (A.S.S.A.); Fideicomiso Público de Administración e Inversión Programa Provincial de Producción Pública de Medicamentos.

d) Determinación de responsabilidades: implica verificar las responsabilidades administrativas y patrimoniales de los agentes públicos mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad, en las condiciones que fija la ley N.º 12510 y demás normas aplicables.

En lo que respecta al juicio de responsabilidad, su materia no puede ser más que la responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público por aquellos actos, hechos u omisiones con motivo de la percepción o inversión de caudales públicos y que excedan el ámbito propio de una rendición de cuentas y tiene por objeto comprobar las irregularidades cometidas en perjuicio patrimonial o financiero del Estado por violación al régimen económico, patrimonial y financiero establecido. Según expresa Servín (2012), el procedimiento del juicio de responsabilidad, se encuentra limitado a determinados y excluyentes supuestos:

- que el daño haya sido causado por el agente a la propia administración pública. Están excluidos los daños causados a terceros u otros funcionarios o agentes públicos;
- que el daño sea una consecuencia necesaria, directa e inmediata de una infracción al régimen que regula la inversión de los caudales públicos y cuya materia no se encuentre comprendida en el ámbito propio del juicio de cuentas.

Este juicio tiene por objeto la investigación de circunstancias que van más allá de las rendiciones de cuentas y que deriven en daño al erario público o a la regularidad administrativa (Giuliani Fonrouge; 2001; citado en Rezzoagli; 2010), “Los Tribunales de Cuentas provinciales. Necesidad de un Cambio”. “El juzgamiento que se realiza a través de este organismo de control excluye los actos y hechos que, producidos por funcionarios políticos, lesionen el interés general y cuyas conductas y responsabilidades son encuadradas en las normas constitucionales” (Gonnet y Demaría, 2010, pág. 410).

e) Examen de la Cuenta de Inversión: atento a lo prescripto por el artículo 81º de la Constitución Provincial, es competencia del Cuerpo Colegiado analizar e informar la Cuenta de

Inversión, con el objeto de posibilitar a las Honorables Cámaras Legislativas, el ejercicio de las atribuciones que les confiere el artículo 55°, inciso 9), de la Constitución Provincial; ello, con sujeción a lo preceptuado por los artículos N.º 200, inciso h) y 203, inciso c) y 225 Ley N.º 12510.

f) Otras funciones: a las indicadas cabría agregar, como expresan Gonnet y Demaría (2010), sintéticamente las siguientes:

-De información: informa la cuenta de inversión, dictamina los Estados financieros y contables del Sector Público, emite informes periódicos o especiales a los Poderes del Estado y requiere informes al órgano de Control interno o de la Administración.

-Institucionales o administrativas: dicta su reglamento interno, normas de administración, nombra y remueve su personal y formula y ejecuta su presupuesto.

-De asesoramiento y consulta: a los Poderes del Estado y a la Administración en materia de su competencia.

Por medio de su facultad normativa el TCP ha reglamentado los artículos de la Ley N.º 12510 relativo a sus competencias y atribuciones, al respecto merece aquí destacar los siguientes pronunciamientos normativos (Fuente: www.tcpsantafe.gob.ar):

* Respecto a las competencias del Tribunal de Cuentas – Artículo N.º 202 de la Ley 12510:

- Resolución N.º 007/06 TCP y modificatorias (T.O. Resolución N.º 52/18 TCP): reglamentación de los aspectos vinculados a la función de Análisis de Legalidad: Artículos N.º: 202 inc. a) - Control de Legalidad; 203 inc. j) - Excepción de Actos Administrativos; 205 - Plazo comunicación del decisorio; 206° - Define Actos Administrativos; 208° - Plazos de Intervención.

- Resolución N.º 008/06 TCP y modificatorias y Resolución N.º 17/11 TCP: reglamentación general para la presentación de los Balances de Movimientos de Fondos y de las rendiciones de cuentas para la Administración Provincial: artículos N.º 202 inc. c), 213 y 218.

- Resolución N.º 006/06 TCP y modificatorias: reglamentación recursos de revocatoria ante la Sala y apelación ante el Tribunal de Cuentas. Artículo N.º 238.

- Resolución N.º 10/06 TCP: reglamentación relacionada con el Juicio de Responsabilidad, artículos N.º 226 a 237.

- Resoluciones N.º 028/06 y 088/18 TCP: aprueba el Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública, recomendadas por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina y elaborado a través de los talleres del

Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (IETEI)⁽⁷⁷⁾, para ser utilizado en el desempeño de su función de auditoría y control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y en el dictamen de los Estados financieros y contables del Sector Público Provincial No Financiero. También se aprueba la aplicación en forma supletoria y/o complementaria de Normas de Auditoría Externa aprobadas por Res. N° 145/93 AGN; Manual de Auditoría para Planes Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Reglamentación de los artículos N.º 200 inc. g); 202, apartado b) y 203 inc. v).

- Resolución N.º 25/06 TCP: auditoría de Balances Comerciales sobre Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades Anónimas del Estado, Sociedades de Economía Mixta y Sociedades del Estado. Reglamenta el Artículo N.º: 4, Apartado B, incisos 2 a 5⁷⁸.

Se establece que sobre estos entes, el control se realizará a través de la auditoría de sus Balances Comerciales, con particular mención a los casos en que dichas empresas reciban asistencia financiera del Tesoro Provincial, distinguiéndose esa asistencia en ordinaria o extraordinaria.

* Respecto de otras atribuciones del Tribunal de Cuentas – Artículos N.º 200 y 203 de la Ley N.º 12510:

-Resolución N.º 005/06 TCP: cumplimiento de la Ley N.º 7.089 sobre la verificación de presentación de la Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios. Artículo N.º: 203, inc. a. a.).

-Resolución N.º 009/06 TCP: establece particularidades renditivas para determinados organismos del Sector Público Provincial No Financiero, los cuales en función de la asistencia financiera recibida desde el Estado provincial deben presentar Balances Comerciales anuales y/o Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos. Reglamentación Artículo N.º: 203 inc. g).

-Resolución N.º 24/06 TCP: reglamenta la facultad sancionatoria del TCP mediante la imposición de multas, sea por no acatamiento o desobediencia; por falta de comunicación de

⁷⁷El IETEI. es el organismo de investigación, de capacitación y desarrollo de estudios técnicos y de normas de uso general en temas inherentes al control de la hacienda pública, dependiente del Consejo Directivo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.

⁷⁸Artículo 1º Resolución 25/06 TCP, modificada por Resolución Reglamentaria N.º 05/15 TCP: “El control que el Tribunal de Cuentas debe ejercer en el Sector Público No Financiero, incluido dentro del apartado B, incisos 2 a 5 del Artículo 4º de la Ley N° 12.510, que se detallan en ANEXO I, y las que se creen en el futuro en el marco de las disposiciones del artículo 299º de la Ley N° 19550, se llevará a cabo a través de la auditoría de sus Balances Comerciales”.

“ANEXO I: •Banco de Santa Fe SAPEM (En Liquidación); •Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado; •Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA).•Fideicomiso Público de Administración e Inversión Programa Provincial de Producción Pública de Medicamentos.”

los decisorios o por procedimiento irregular. Artículos N.º: 203 inc. z), 205 último párrafo, 236 y 243.

El contenido de la resolución ordena detalladamente el procedimiento a seguir en cada caso, determina la autoridad de aplicación y establece la forma de cálculo de la multa cuando corresponde.

-Resolución N.º 25/03 TCP: aprueba la estructura para la presentación del Informe de Auditoría de la Cuenta de Inversión. Artículo N.º: 203 inc. c)

- Resolución N.º 51/15 TCP: dispone la conformación de la Comisión Paritaria propia para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y régimen salarial; estableciendo que las negociaciones se lleven a cabo en el marco temporal de las paritarias provinciales. Artículo N.º: 200, inc b).

5- Tipología de Control:

- Control posterior:⁷⁹ mediante el artículo N.º 192 de la Ley N.º 12510 expresamente se dispone que el control que ejerce el Tribunal de Cuentas es posterior al hecho o al acto económico o financiero que lo desencadene.

El tema de los momentos del control, según expresan Gonnet y Demaría (2010) ha sido motivo de discusiones y fue el propio Tribunal quien en una de sus primeras Memorias incluía fundamentaciones sobre las funciones de asesoramiento y de control previo y concomitante. No obstante en la actualidad, a partir de su Resolución interna N.º 01/86, suspende el control concomitante, circunscribiéndolo solamente a situaciones selectivas; siendo su materia principal analizar, supervisar y juzgar contable y legalmente los hechos y actos económicos y financieros una vez realizados.

A los fines de contextualizar tal concepción, siguiendo a Gelli (2007), a nivel nacional, el Tribunal de Cuentas de la Nación, como órgano de control externo de la hacienda pública, ejercía entre sus funciones jurisdiccionales los Juicios de Cuentas y los Juicios Administrativos de Responsabilidad de los funcionarios públicos, y un control previo de los actos administrativos producidos por los órganos del Estado vinculados a la gestión económico-

⁷⁹ *El control externo como sostienen Gonnet y Demaría (2010), es ejercido tanto por la Auditoría General de la Nación (AGN), a nivel nacional, como por el Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe, en un único momento y que es el posterior a la realización de los hechos. A estos órganos de control externo, les compete decir, analizar, supervisar y juzgar contable y legalmente los hechos y actos económicos y financieros una vez realizados, y nunca antes o durante la realización de los mismos.*

Respecto del control interno, si bien tanto la Ley N.º 24156 como la Ley N.º 12510 se refieren a un control posterior de las actividades financieras y administrativas, ni dichas Leyes ni las reglamentaciones establecen claramente los momentos de control que debieran desarrollar las Sindicaturas. Por otra parte en las citadas normas se postula como criterio un control integrado, el cual se lleva a cabo en todo el proceso de las operaciones financieras o administrativas, abarcando todas las instancias, previa, concomitante y posterior.

financiera. Esta intervención previa implicaba en los hechos la potestad de observar los actos administrativos, y por lo tanto suspender en todo o en parte el acto observado. El Poder Ejecutivo Nacional podía insistir en el cumplimiento de los actos observados, bajo su exclusiva responsabilidad.

Este procedimiento de control previo de los actos administrativos vinculados a la gestión económico-financiera del Estado Nacional que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación fue seriamente cuestionado por considerar que entorpecía el funcionamiento de la Administración, aduciendo que su intervención previa en la práctica implica una forma de cogobierno, y que carecería de razón de ser en una economía que estaba transformándose a través de las privatizaciones del sector público, por lo que se requería cambiar el paradigma del control público por un nuevo sistema que no se centrara en la intervención previa del órgano de control –lo cual en la práctica implicaba que se requería una suerte de consentimiento previo del órgano de control para la aprobación de los actos de gobierno–, por un nuevo sistema o paradigma de control, ya no centrado en el control previo y concomitante, sino en el control posterior de la gestión, controlando la economía, eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Con la Ley N.º 23696⁸⁰ comenzó a producirse lo que podría llamarse un cambio de paradigma en el control de la hacienda estatal, por lo que el control externo, previo y concomitante que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, es sustituido en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional por un control externo y posterior, al crearse la AGN, la cual luego adquiere jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994, y la SIGEN, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional. Esta modificación del modelo de control del sector público nacional, si bien representó un importante avance respecto del modelo de control previo de la hacienda pública, en tanto constituyó un nuevo paradigma de control basado en el resultado de la gestión de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo Nacional, lo cual a su vez implicó el control político del Congreso Nacional sobre el Poder Legislativo respecto a la gestión presupuestaria mediante la Auditoría General de la Nación.

Anterior a la vigencia de la ley N.º 24156/92, la modalidad del control exigía la intervención previa de los actos, inhibiendo su ejecución si resultaban observados. Dicha observación podía surgir por incumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias. En un plazo de sesenta días de haber tomado conocimiento de la irregularidad se debía comunicar al Tribunal de Cuentas de la Nación y éste debía comunicárselo al Congreso de la Nación si el Ejecutivo insistía en el cumplimiento del acto observado. En este modelo de control el órgano

⁸⁰*Ley de Emergencia Administrativa (Boletín Oficial 23/08/1989)*

de contralor contaba entre sus atribuciones las funciones de control previo, concomitante y posterior. En la normativa vigente tanto a nivel nacional como en la provincia de Santa Fe, el control previo debe ser ejercido por la propia administración de la jurisdicción. La autoridad superior de cada una de esas jurisdicciones es quien organiza y ejerce el control interno de su propia jurisdicción. Como consecuencias o efectos de tal delimitación, aparecen efectos deseados aunque también los que no lo son. En este sentido, sin dudas si el control es posterior la co-administración no es factible; pero por otro lado se producen otros efectos como la irreversibilidad del daño patrimonial ocurrido y/o la vulneración de los derechos de los ciudadanos por una inadecuada prestación de los servicios o la ejecución de obras. Es necesario buscar una fórmula de equilibrio que debería basarse en ciertos criterios como liberar del control previo a aquellos actos de no significativa incidencia económica sin prohibir su control previo por lo menos en forma selectiva o por muestreo o en aquellos casos en que la incidencia de los actos están sistematizados como en los encuadrados en insumos con precios testigos o de referencia (Las Heras, 2004).

- Control selectivo: implica que se tomarán para su despliegue muestras técnicamente elaboradas, a partir de las cuales se pueden deducir conclusiones sobre el universo respectivo y se pueden sugerir y adoptar los correctivos que se estimen correspondan. El TCP para el desarrollo de su actividad adopta un control de tipo selectivo; a tales fines mediante normativa interna regula la aplicación de dichos criterios. Tenemos:

* Selectividad en el análisis de rendiciones de cuentas: por Resoluciones N.º 006/93, 015/2001 TCP y modificatorias, el examen de la documentación respaldatoria de los expediente de rendiciones de cuentas que integran los Balances de Movimiento de Fondos, se lleva a cabo mediante la verificación obligatoria de la existencia de la totalidad de las rendiciones de cuentas incluidas en el rubro III del respectivo Estado y el análisis de dichas rendiciones a través de muestreos y pruebas selectivas, no inferiores a un 70% del universo sujeto a verificación, salvo que refieran a rendiciones de pagos de sueldos en donde el porcentaje será menor.

* Selectividad en el análisis de legalidad: el artículo N.º 205 de la Ley 12510 establece que “el control posterior de legalidad.., será ejercido por el Tribunal de Cuentas, ... selectivamente, en función de la significación económica de los actos u otros criterios a juicio del Tribunal, y sin perjuicio de la facultad de control integral”.

Por Resolución N.º 007/2006 TCP, y sus modificatorias⁸¹ se ha reglamentado el

⁸¹ Por Resolución 91/2019 TCP (del 30/07/2019) se ha establecido, con vigencia a partir del 01/08/2019 que: “[e]l control de legalidad comprende:

1. El 100% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), cuyo monto supere el valor equivalente al 75 % del importe que se fije para las licitaciones

procedimiento de análisis de legalidad de los actos administrativos sujetos a su competencia, en donde, en función de los montos involucrados en el acto administrativo al que corresponde la norma analizada se da la intervención o no de cada uno de los estamentos internos del organismo; así a medida que las montos crecen se va dando participación a estamentos superiores.

C- Mix de órganos de control externo en Argentina: Tribunales de Cuentas y Auditorías Generales:

Al analizar la actualidad de los órganos de control externo a nivel nacional y de la provincia de Santa fe, como así también tomando en consideración otras realidades provinciales, se observa que en cuanto a la configuración de dichos órganos, existe en nuestro país una dualidad: por un lado Tribunales de Cuentas y por otro Auditorías Generales, lo cual tiene implicancias mucho más allá de las terminológicas.

Tales formas responden a diferentes concepciones respecto de “que es” y “que se espera” de un órgano de control externo. Como basamento teórico de tal apertura, tal cual lo expresa Rezzoagli (2010), internacionalmente los sistemas de control externo de gastos se organizaron básicamente en dos líneas de pensamiento: la anglosajona y la europea continental:

- Modelo anglosajón: el control externo del gasto público se encomienda a órganos unipersonales que sólo ejercen funciones fiscalizadoras. El resarcimiento del daño causado como consecuencia de un irregular manejo de los caudales públicos es exigido por parte de la Administración ante la jurisdicción ordinaria.

privadas o que no expresen importes, los cuales deben estar integrados con la totalidad de los antecedentes que los determinen.

2. El 100% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), que resulten la conclusión de procedimientos de excepción, especiales y/o extraordinarios, que - si bien se encuentran habilitados por el propio ordenamiento en circunstancias especiales – constituyen verdaderas vías de excepción, citando a modo de ejemplo adjudicaciones de contratos o designaciones de personal permanente sin verificarse los principios de publicidad, concurrencia, equidad, transparencia, etcétera, los que deben estar integrados con la totalidad de los antecedentes que los determinen.

3. El 70% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), cuyo monto no supere el valor equivalente al 75% del importe que se fije para las licitaciones privadas

El Contador Fiscal Delegado debe solicitar dentro de los diez (10) días hábiles de su comunicación los antecedentes de aquellos actos cuyo último número de registro coincida con alguno de los siete (7) dígitos de control generados por el Sistema de Decisorios el día hábil inmediato posterior al día de su ingreso a dicho sistema, sin perjuicio de realizar el control de legalidad en el marco del control integral referido en el artículo 205° de la Ley N° 12510.

Del 30% restante, el Contador Fiscal Delegado puede solicitar los antecedentes de aquellos actos administrativos que atento a su relevancia y similitud con otros de la misma temática hayan sido objetados, o aquellos que en virtud de su experticia y criterio técnico, el profesional considere necesario incluir en el análisis de legalidad. En todos los casos el Contador Fiscal Delegado debe solicitar la inclusión del decisorio fundamentando el criterio técnico que motiva tal solicitud al Contador Fiscal General del área respectiva y éste a su vez al Vocal Jurisdiccional competente.”

- Modelo europeo continental: propone la creación de Tribunales de Cuentas, que se organizan como cuerpos colegiados. Éstos órganos son independientes de los poderes constitucionales, Ejecutivo y del Congreso. Cumplen funciones de control tanto legal como técnico, además de jurisdiccionales, mediante juicios de cuenta y juicios de responsabilidad ⁸².

Al revisar la realidad imperante en nuestro país, podemos concluir que han adoptado el modelo europeo continental la mayoría de las provincias, determinando que los Tribunales de Cuentas además de la clásica actividad de control, despliegan otras de sustancia jurisdiccional y también de asesoramiento, sin excluir las de administración activa hacia el interior de su propia organización (Rezzoagli; 2010), inclinándose por un modelo anglosajón la provincia de Salta y la ciudad autónoma de Buenos Aires, además del nivel nacional mediante la constitución de Auditorías Generales sin funciones jurisdiccionales.

Así, Salta, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación adoptaron el sistema conocido como “contraloría”, que por sus características y sus implicancias en términos de reconversión institucional y funcional, como aspecto destacable facilita de algún modo la implementación del control por rendimiento; pero no incluye la atribución jurisdiccional: no previéndose los juicios de responsabilidad y juicios de cuenta. El ejercicio de funciones jurisdiccionales se traslada al Poder Judicial.

En cuanto al resto del país, los Tribunales de Cuentas son figura prominente dentro de los órganos de control externo.

Siguiendo a Gordillo (1981), la diferencia para ser considerado tribunal o no, reside en que, es tribunal aquel que tiene funciones jurisdiccionales, y que le han atribuido un mínimo de funciones administrativas, y no lo es aquel que teniendo participación en el dictado de los actos sujetos a contralor, debe controlarlos ulteriormente, situación donde la doctrina niega estar frente a un verdadero tribunal. En cuando al devenir diario de estos organismos, reconocemos que éstos limitan su accionar a la verificación del adecuado cumplimiento de los requisitos y prescripciones normativas en el ejercicio de los actos de la administración y posteriormente a la verificación de la conformación de las rendiciones de cuentas de dichas gestiones. En esencia se verifica que los actos de gobierno (ejecución de políticas públicas) cumplan con los requisitos establecidos por las normas, independientemente de considerar aspectos de la ejecución efectiva del acto y de la eficiencia en dicho desempeño. Como expresa Pighin (1998), en general subsiste el rol "histórico" de los Tribunales de Cuentas que se han caracterizado por

⁸² *En el Derecho extranjero, se verifican tres modelos básicos: 1- el modelo italiano con la Corte de Cuentas, que posee raigambre constitucional y facultades jurisdiccionales, con total independencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; 2- el modelo francés con la Corte de Cuentas, creado por Napoleón en 1807 como parte integrante de la Administración Pública; y 3- el modelo anglosajón, que se caracteriza por ser un modelo unipersonal, donde aparece la figura del Auditor General que depende de las Cámaras del Congreso. (Barraza y Schafrik; 2005).*

aplicar sistemas de control asociados casi exclusivamente a la rendición de cuentas de los fondos ingresados y egresados en el año fiscal. Dichos sistemas, a su vez, orientados a aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales, influenciados por preceptos constitucionales que encomiendan como principal objetivo el de "aprobar o desaprobar las Cuentas".

A modo de conclusión del presente acápite, trayendo el desarrollo formulado por Pighin (1998), pueden sintetizarse los puntos fuertes y débiles de cada uno de los modelos imperantes del siguiente modo:

* Tribunales de Cuentas: a) Puntos fuertes:

-Independencia institucional: implica independencia jerárquica y funcional de los Poderes del Estado, como principio rector para que el control externo se ejerza con independencia de criterio (condición básica).

-Normas de auditoría implantadas: regladas en el marco de la Resolución Técnica N.º 37 (FACPCE).

-Potestades "imperativas": determinadas por la facultad -y obligación- de "tomar las medidas necesarias para prevenir y corregir cualquier irregularidad".

-Facultades jurisdiccionales: no dispersar la jurisdicción del control, sino concentrarla en un sólo Órgano que asume la potestad estatal de atribuir responsabilidad, ordenada al resarcimiento patrimonial -efectivo y al menor costo posible- de la Hacienda Pública, responde a los criterios modernos de economía, eficiencia y eficacia. Ello, sin perjuicio de la instancia ante la Justicia, posterior a sus fallos.

* Tribunales de Cuentas: b) Puntos débiles:

-Objetivos del control: acotado al rol "histórico", que equivale a actuar sobre las consecuencias de la gestión financiera cuando las necesidades de un Estado moderno, eficiente y eficaz, aún las generadas por la descentralización y la desestatización, demandan actuar sobre las causas de la gestión integral.

-Oportunidad del control: examinar la rendición de cuentas de uno a tres años anteriores -a veces más- equivale a diluir la finalidad del control. Además, la inoportunidad manifiesta ocasiona restricciones insalvables en la aplicación razonable de las normas de auditoría.

* Auditoría General: a) Puntos fuertes:

-Objetivos del control: abarca diferentes aspectos como los presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales y de gestión.

-Normas de auditoría implantadas: compatibles, en general, con la Resolución Técnica N.º 37 (FACPCE)

* Auditoría General: b) Puntos débiles:

-Dependencia institucional: en realidad, el control externo está a cargo del Parlamento y la Auditoría General es un órgano auxiliar técnico. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, debe aprobar el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General, que debe comprender al propio Congreso de la Nación. Evidentemente, lo expuesto colisiona con lo prescripto en la Resolución Técnica N° 37 (FACPCE) e implica falta de independencia de criterio.

-Control "acotado": el artículo N.º 117, segundo párrafo, de la Ley N.º 24156, regla que "el control de gestión de los funcionarios referidos en el actual artículo N.º 53 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercido, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación.

-Generación de informes "no vinculantes": carece de potestades "imperativas" para instar a prevenir y corregir irregularidades. De esta manera, sin soslayar la misión del órgano de control interno -SIGEN- y más allá de presuponer que quienes conforman los "grupos activantes" -jefaturas con poder de decisión- dentro de cada ente ordenarán la corrección de los desvíos que se detecten, de hecho se diluye la posibilidad de que la retroalimentación de los sistemas controlados a través del Órgano de Control Externo cierre efectivamente el ciclo de la finalidad primaria del control.

- Sin facultades jurisdiccionales: dispersar el control de la jurisdicción resiente la posibilidad de resguardar la integridad del patrimonio público, puesto que por razones materiales y de costos, sólo los hechos irregulares significativos se tramitarían a través del Poder Judicial, donde además debe iniciarse todo un proceso arrancando con el estudio de los antecedentes de la causa, a veces engorrosos y difíciles de aprehender por quienes no tuvieron la vivencia del trabajo de campo que las originaron.

Como vemos, en Argentina coexisten dos modelos de entidades fiscalizadoras en el nivel federal y territorial: las auditorías generales y los tribunales de cuentas, además de diversos modelos de control (preventivo y posterior), sin que existan normas generales que regulen aspectos mínimos sobre los controles aplicables o sobre las relaciones entre los organismos de control. Los vacíos y la falta de coherencia de los sistemas jurídicos aplicables deben provocar diversos conflictos e interpretaciones opuestas entre los diversos responsables de la gestión pública en Argentina, en los varios niveles de gobierno (Valencia Tello, y Karam; 2016).

Habiendo tipificado los caracteres distintivos y la realidad de aquello que hemos en llamar “el continente”, es decir las particularidades del control estatal; nuestra línea de investigación buscará analizar el mismo como una esfera que debe receptor aquello que nominamos como “el contenido”, es decir el control social, entendido como una manifestación que permita dar paso a la participación ciudadana en un verdadero desempeño enfilado en las premisas de la buena gobernanza del control.

3.2- “El contenido”: ¿Qué es el control o accountability social? Dimensiones.

La democracia argentina ya lleva más de tres décadas sin rupturas autoritarias en su régimen político pero ello no constituye hoy en día su mayor preocupación, resultando indudable la existencia de falencias en la organización del Estado y en su relacionamiento con la ciudadanía. A partir de ello, es el destaque que venimos realizando sobre la participación ciudadana, la cual debe ser entendida como un proceso donde los ciudadanos toman parte en asuntos de interés general y del bien común que tienen que ver con el Estado en el campo de lo público.

Estamos convencidos de que no es posible concebir una participación ciudadana sin control o accountability social, siendo éstos una de sus piedras angulares; por lo cual tal afirmación constituirá el objeto del trayecto que nos ocupa.

A través de estos mecanismos, se buscará que la comunicación entre la ciudadanía y las instituciones sea constante y activa, permitiendo así desarrollar procesos de acompañamiento, de garantía y de transparencia; implicando una dualidad de derechos y deberes que deben tener y ejercer los ciudadanos, a los fines de vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado, promover y alcanzar la realización de otros derechos y buscar la consolidación de la democracia y la gobernabilidad (Villavicencio Terreros; 1990).

Como vimos en capítulos anteriores, en la actual manifestación de la democracia no basta con el origen electivo de los gobernantes, lo cual como veremos representa solo una tipología de accountability, puesto que su legitimidad debe estar presente no sólo en la elección, sino en el ejercicio del poder público, de lo que se deriva necesariamente la existencia de controles más cercanos en cuanto a su profundidad y oportunidad.

Al revisar artículos sobre el tema y analizar publicaciones de la opinión pública, se observa que existe un interés creciente de la sociedad por participar en la toma de decisiones que la afectan, tanto individual como colectivamente; sin embargo, no basta con desear participar o con esperar que otros participen, sino que hace falta conocer del tema y saber cómo hacerlo, además de comprender las posibilidades ofrecidas por el marco jurídico.

Pensar en el control o accountability social como herramienta para la gestación de buena gobernanza en el control, implica necesariamente replantearnos de dónde surge o bien qué implicancias conllevan dichos términos.

En cuanto al control social, en términos generales, puede entenderse como el conjunto de instrumentos (generalmente normativos), instituciones y acciones encaminadas al

cumplimiento de los fines y valores propuestos por el sistema imperante, logrando en esta forma mantener el orden social (Criminología y Derecho penal; 1991). Podemos afirmar que éste tiene su raíz en la sociología⁸³, referido básicamente a la regulación que las sociedades podían hacer sobre sí mismas, partiendo de unos principios orientadores y unas metas propuestas como ideales.

Ahora bien, cuando incorporamos tales conceptos al ámbito de la gestión pública, con crecientes manifestaciones de transición hacia una democracia participativa, el control social se ha identificado como mecanismos que permiten hacer efectiva la responsabilización de la Administración Pública frente a los ciudadanos, haciéndola al mismo tiempo más eficiente.

En palabras de Cunill Grau (2007), el “control social” exige una relación de exterioridad con el Estado y constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público, permitiendo desatar procesos permanentes de petición/rendición de cuentas, lo cual contribuye a velar porque los recursos públicos sean invertidos con máxima transparencia y efectividad en programas y proyectos que respondan con oportunidad y calidad a resolver los problemas que afectan el bienestar y la calidad de vida de las comunidades.

Apoyados en el parecer de Villavicencio Terreros (1990), podemos afirmar que no es viable ni funcional una sociedad sin orden y menos una sociedad sin control social. Tal autor indica que esto se debe a que el proceso de interacción social de ninguna manera es armonioso, sino que por el contrario, se torna muchas veces conflictivo. Esto hace necesario contar con instancias de control con el objeto de mantener a las conductas negativas dentro de un límite de tolerancia social, a fin de que no afecte la funcionalidad de las instituciones básicas (Serrano Piedecabras Fernández; 1999).

Desde el punto de vista de Hevia (2014) “... la contraloría social es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea formalmente, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, o indirectamente, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias ...” (pág. 14). De modo que, esta acción supone un conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales los individuos, o grupos, en calidad de ciudadanos, de forma organizada, autónoma e independiente, sean capaces de ejercer acciones de corresponsabilidad, a partir de la planificación de políticas, mediante su vigilancia y control del funcionamiento de instituciones públicas.

Es correcto afirmar que cada sistema social tiene sus propias expectativas y sus propios

⁸³Según lo expone Olmo, nació como tal a finales del siglo XIX a partir de la sociología integracionista de base durkheimiana, para cobrar fuerza a principios del siglo XX y llegar a ser considerado un concepto central en la teoría social” (2005; pág. 2).

finés, de ahí que para alcanzar el cumplimiento de los mismos se vea en la necesidad de construir sus propios mecanismos naturales o artificiales que van a prevenir y sancionar a aquellas conductas que se apartan de las reglas básicas de convivencia. Resulta indispensable para la funcionalidad del sistema que el orden social sea protegido de aquellas conductas que lo afectan; en suma, la protección del orden social constituye una prioridad y una necesidad, porque de su vigencia depende que la sociedad y el Estado cumplan el fin de garantizar la consecución del bien supremo (García Pablos de Molina; 1988).

Con la paulatina incorporación de nuevos actores sociales y con el agenciamiento de nuevos escenarios democráticos, que se favorecen desde la democracia participativa, las diferentes formas de movilización ciudadana comienzan a actuar como un importante ingrediente del control social de la gestión pública, avanzando progresivamente de la elección de unos representantes a una ciudadanía activa que se ocupa de velar por el mejoramiento de las condiciones de gobierno y exigen eficacia, eficiencia y transparencia. Los ciudadanos exigen y monitorean la legalidad de las acciones del Estado (Peruzzotti; 2002) pregonando por un manejo responsable, adecuado y eficiente de los recursos públicos. Por esta vía, en el control de la gestión, el ciudadano se convierte en agente regulador y vigilante de los asuntos públicos; generándose las condiciones para que se dé una participación directa de la sociedad, no solo desde las acciones de fiscalización de la administración pública, sino adicionalmente que se generen mecanismos de participación social tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas públicas. Dicho desempeño colaborativo entre lo público y privado no implica otra cosa que plasmar en la práctica las premisas de la buena gobernanza, principio rector que venimos propugnando.

Cunill Grau (2007), afirma que cuando se habla de control social y de rendición de cuentas se hace alusión a dos perspectivas del mismo fenómeno, existiendo una demanda clara para que la Administración Pública asuma sus responsabilidades y dé cuenta de ello ante la ciudadanía; no obstante, pese a ello “prácticamente no existen indicaciones acerca de "cómo" hacerlo posible, "sobre qué", ni "cuáles" sujetos sociales se interpelan” (Cunill Grau, 2000; pág. 6).

El tema de la rendición de cuentas cobra cada vez más fuerza en el ámbito del control social, resultando fundamental establecer mecanismos para incidir en las decisiones de la ciudadanía frente a los resultados de las acciones públicas que son evaluadas, esto parece evidenciar, por lo menos en la teoría, que de esta manera se hace explícita la participación ciudadana y con ello se fortalece la gobernabilidad democrática, lo cual deja por sentado que al hacerlo se amplían los marcos de la democracia participativa, aunque se debe tener cuidado de

no caer en establecer asociaciones mecanicistas entre democracia y participación ciudadana.

Al hablar del control ciudadano y su contracara, la obligación de los funcionarios de rendir cuentas, no podemos dejar de mencionar el término *accountability*, el cual como expresa Peruzzotti (2002) “hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y justificar sus decisiones y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas” (pág. 27). Expone un tema que es propio de las democracias representativas, puesto que es en ellas donde existe el riesgo de que los gobernantes, una vez elegidos se alejen de las preferencias manifestadas por el electorado (Bernard: “Metamorfosis de la representación, en Dos Santos, 1993).

El concepto de *accountability* no tiene una traducción específica en español y por ello, a veces se traduce como control, rendición de cuentas o fiscalización (Valencia Tello, y Karam; 2016)⁸⁴; lo que sí es indudable, es que se utiliza para referirse a la preocupación constante sobre las limitaciones y restricciones al poder, mediante el uso de controles y contrapesos dentro de los ordenamientos jurídicos, para impedir que el poder esté concentrado o fuera de supervisión por parte de la mayoría.

En nuestro país los mecanismos de *accountability* (O’Donnell; 1998), aun cuando formalmente existen, son débiles; ello tiene entre sus causas el hecho de que la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; que las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas son escasas y cuando existen, poco relevantes, y que la ciudadanía carece o desconoce la forma para defenderse y reparar los daños que se derivan de las violaciones a sus derechos.

Argentina tiene rasgos de un régimen de poliarquía, con un Estado no reformado y una sociedad extremadamente desigual, donde el apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía reproduce la situación latinoamericana y donde las instituciones democráticas y los valores que los sustentan registran un elevado nivel de deterioro (O’Donnell; 2002).

Ante ello, reconocemos la importancia de fortalecer la *accountability* en todas sus dimensiones y manifestaciones como medio para reducir la brecha existente entre Estado, gestión pública y autoridades, respecto a la ciudadanía. Es cierto que, por su propia naturaleza la democracia implica la existencia de un espacio, de una brecha entre los representantes políticos y los ciudadanos que requiere de mecanismos que permitan controlar que esta separación devenga en decisiones y políticas que no corresponden con las funciones legalmente

⁸⁴ Para Schedler, la traducción más cercana es la rendición de cuentas, aunque existen matices que separan los dos conceptos: “mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2008; pág.11).

instituías y con las preferencias del electorado; ahora bien debe existir la posibilidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas, que justifiquen sus actuaciones, tanto en su legalidad como en su pertinencia, que informen sobre sus decisiones; debiendo ser premiados o castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

Adentrándonos en las teorías sobre la accountability, podemos sostener que existen varias formas en que la misma puede (y debe) aparecer:

1- Accountability según su objeto:

- Accountability Legal:

Parte de la idea de que el accionar de los funcionarios públicos está enmarcado en la ley y a ella se deben. El control legal es el que busca garantizar que las instituciones y los funcionarios públicos actúan de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula el ejercicio de funciones públicas. Se ejerce, por ejemplo, mediante organismos especializados de control (como las EFS), y suele implicar procesos judiciales que pueden terminar en sanciones penales o procesos disciplinarios para imponer sanciones administrativas (Dassen y otros; 2009).

- Accountability Política:

Las políticas llevadas a cabo por los gobiernos necesariamente deben responder a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. “Un gobierno es políticamente responsable (accountable) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control” (Peruzzotti; 2002), aunque como veremos más adelante no deben ser las únicas.

Entonces, como sostiene Smulovitz (2001), mientras que la accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos se enmarquen legal y constitucionalmente, la accountability política se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias.

2- Accountability según sus actores involucrados:

- Accountability Horizontal por División de poderes:

Implica un sistema intraestatal en el que los intercambios se producen entre una red de agencias del propio Estado que se controlan y equilibran mutuamente, integradas por los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como las contralorías, auditorías, ombudsman y

similares (O’Donnell; 2000).

Es un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado que está pensado para restringir la actuación de cada uno de ellos y evitar el abuso de la autoridad que les ha sido delegada. El uso de mecanismos para que cada uno de los poderes defienda su autonomía en su área de competencia y evite intromisiones de los otros procura restringir el ejercicio arbitrario del poder (Dassen y otros; 2009). Tal sistema se sostiene a partir de diferentes facultades de control de cada uno de los Poderes, al respecto se pueden indicar:

CONTROL	FACULTADES CON LAS QUE CUENTA
Legislativo	<ul style="list-style-type: none">• Citar a los ministros del Poder Ejecutivo para demandar explicaciones.• Remover por juicio político a ciertos funcionarios de los otros poderes.• Controlar la ejecución del gasto por parte del Poder Ejecutivo.• Crear comisiones especiales de seguimiento o investigación sobre algún asunto determinado.• Intervenir en la designación de algunos funcionarios, en especial los integrantes del Poder Judicial.
Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none">• Vetar leyes que aprueba el Congreso.• Intervenir juntamente con el Senado en la designación de jueces y otros funcionarios (militares, diplomáticos).
Judicial	<ul style="list-style-type: none">• Controlar la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Poder Legislativo.• Analizar la validez de las decisiones, acciones u omisiones de los funcionarios públicos, en especial decretos y resoluciones de funcionarios del Poder Ejecutivo, y eventualmente, dictar su inconstitucionalidad o nulidad.• Sancionar a funcionarios por la comisión de delitos de corrupción, entre otros.

Fuente: 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” (pág. 26).

Para O’Donnell (2007b), los controles horizontales por medio de la división de poderes, presentan limitaciones importantes que justifican su complementariedad con otras manifestaciones de la accountability, podemos decir que actúan en forma reactiva y no preventiva, y además lo hacen en forma intermitente y no permanente, dado que deben cumplir con múltiples mandatos constitucionales ajenos a su actividad de control. También debe reconocerse que los conflictos de poderes muchas veces (y cada vez de manera creciente) están teñidos de sospechas partidarias o de intereses políticos, que deslegitiman las denuncias o alegaciones de faltas al deber de rendición de cuentas de los funcionarios.

En definitiva y tal cual el propio O’Donnell (2007b) son un instrumento de control tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

- Accountability Horizontal mediante Organismos de Control:

Se compone de una serie de organismos estatales especializados que tienen el mandato

legal de supervisar, monitorear y, en su caso, denunciar y promover la sanción de irregularidades cometidas por acción u omisión de otras agencias estatales y de sus agentes. Esta accountability “hace referencia a la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales.” (O’Donnell, 2007b; pág. 113).

Algunos de estos órganos tienen una larga tradición, como ser las EFS, mientras que otros órganos especializados son de reciente creación por ejemplo, las agencias anticorrupción. Estos órganos especializados, pueden situarse institucionalmente en el ámbito de cualquiera de los distintos poderes del Estado o ser independientes, incluyen por ejemplo: órganos de auditoría externa, defensorías del pueblo, contralorías o auditorías internas, oficinas de ética pública, o fiscalías especializadas, consejos de la magistratura, tribunales de cuentas. En relación a las EFS, objeto específico de nuestra investigación, hemos desarrollado en detalle la realidad nacional y de la provincia de Santa Fe en nuestro acápite 3.1 anterior.

La principal ventaja de estos órganos especializados de control es que cuentan con la capacidad técnica necesaria y dedicación exclusiva a supervisar las acciones de gobierno. Además, a diferencia de lo que veíamos en el punto anterior, pueden ser proactivos y continuos en su actividad, pueden invocar criterios profesionales y técnicos antes que políticos o partidarios, pudiendo analizar cuestiones complejas relacionadas con las políticas estatales a mediano y largo plazo.

Existen también limitaciones como la falta de coordinación con otros organismos (Dassen y otros; 2009) y limitaciones en cuanto a sus prácticas de control, que como veremos (según nuestro criterio) justifican la incorporación dentro de su accionar de mecanismos de accountability vertical no electoral.

- Accountability Vertical Electoral:

Implica por la existencia de un agente social externo, el electorado, ejerciendo la llamada accountability política a través de las elecciones (O’Donnell, 2007b; pág. 86). Esta forma de control se basa en una relación jerárquica entre actores desiguales, que es distintiva de la democracia representativa: los ciudadanos autorizan a sus representantes a ejercer el poder político, pero dentro de un marco institucional que asegura responsabilidad y la rendición de cuentas de los agentes autorizados (O’Donnell, 2003).

En ella existe solo la posibilidad de que los ciudadanos en cada periodo electoral decidan si premian con la reelección o castigan con su voto, pero esta forma de control suele ser muy básica y de hecho los votantes no pueden inducir a los gobernantes a actuar

responsablemente y existen mecanismos de cooptación, de desinformación, de manipulación (Manin, Przeworski y Stokes; 1999).

Las elecciones operan sólo como un mecanismo de control a posteriori, el ciudadano deposita su confianza en los representantes sin darles instrucciones específicas y sin garantías de los resultados que vayan a producirse; en la práctica, delegan su autoridad por completo durante los períodos que median entre las elecciones, a lo largo de los cuales cuenta con mecanismos limitados para hacer oír su voz. Además, el control mediante las elecciones, aun cuando ocurre de manera periódica, se limita a ser una acción aislada que se realiza sólo en ocasiones específicas, y así deja el poder en manos de los gobernantes por largos períodos de tiempo, sin permitir un control continuo ni actuar sobre acciones particulares (Dassen y otros; 2009).

- Accountability Vertical No electoral o Social:

Es un mecanismo de control basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. “Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos 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 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” (Peruzzotti, 2002; pág. 32).

La accountability social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos, además puede controlar tanto los procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos (Smulovitz; 2001).

Como expresa Duque Daza (2013), consiste en el control que la sociedad hace a las autoridades y que está orientado a reducir las brechas entre gobernantes y gobernados, representantes y representados y quienes toman las decisiones y los ciudadanos objeto de estas; implicando “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Schedler, 1999; pág.14).

Uno de los principales fundamentos de esta variante “social” tiene que ver con lo incompleta e inoportuna que resulta la accountability vertical, limitada únicamente a las elecciones. O’Donnell (2007a) sostiene que “en países donde, como en América Latina la

accountability vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión social de la accountability vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y eventualmente, incluso para la supervivencia de un régimen democrático..., ya que mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontal y vertical de la accountability” (pág. 128).

Esta forma de control no depende del aspecto electoral, sino que recoge la experiencia social y ciudadana de la movilización, proceso que Tarrow (1994) llama estructuras de reserva, así como las acciones de los grupos organizados y medios de comunicación, interesados en influir en el sistema político. Además, tal como afirma Peruzzotti (2002) éste puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos como sucede con el proceso electoral.

3.3- El control diagonal: importancia del “contenido” con un lugar preponderante dentro del “continente”.

Habiendo efectuado un desarrollo conceptual de aquello que hemos llamado “el continente” y de la importancia del control y accountability social, como “contenido”; consideramos clave que el control estatal llene sus procedimientos y operatorias de un adecuado control social, como medio para fortalecer el papel que deben cumplir sus órganos especializados. En nuestros términos, “es necesario que el contenido ocupe al continente”.

Los distintos modelos de control o accountability no son excluyentes, sino que coexisten y se refuerzan mutuamente; su interdependencia debe generar una dinámica saludable para el sistema institucional (Dassen y otros; 2009).

Por ser nuestro objeto de estudio, bregamos por contar con EFS más involucradas en la producción de resultados concretos que sean observables por la ciudadanía; en donde las mismas asuman roles que sean superadores de los tradicionales y vayan más allá de ser órganos eminentemente técnicos y fuera del alcance de la sociedad. No dudamos en pensar que su operatoria enmarcada en la accountability horizontal, complementada con un adecuado control o accountability social logrará un desempeño que les permitirá ocupar un papel trascendental, contribuyendo a una más amplia rendición de cuentas, calidad, integridad, transparencia y eficiencia de las actividades públicas (Contraloría General de Perú, 2007).

Sobre la referida complementariedad que exponemos, Dassen y otros (2009) desarrollan la idea del control o accountability diagonal, la cual refiere a la participación de diferentes actores sociales en las tareas de los órganos de control horizontal con el fin de romper el monopolio del Estado sobre el control de las agencias y los funcionarios públicos.

Schedler (2008) considera que el poder es por definición un fenómeno relacional difícil de medir e identificar en el complejo mundo de la política democrática, donde las relaciones de poder son desiguales y fluctuantes; partiendo de tal idea, algunos autores como Schmitter (1999) y Sklar (1999) han introducido la noción de controles diagonales u oblicuos, dado que los actores políticos en un sistema democrático “nunca se enfrentan en perfecta igualdad ni absoluta desigualdad de poder” (Schedler; 2008, pág. 35), causando que todas las relaciones de rendición de cuentas sean “diagonales” u “oblicuas”.

Por su parte Vera Isunza (2005) habla de la rendición de cuentas diagonal, como la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar directamente dentro de los mecanismos existentes en las propias instituciones del gobierno.

A los fines de retratar las principales implicancias de este control diagonal, incluimos

aquí un gráfico elaborado por la Contraloría Delegada para la participación ciudadana de la Contraloría General de la República de Colombia⁸⁵ que retrata, en forma de esquema, el proceso del control fiscal participativo con sus entradas, proceso y salidas; el cual sin lugar a dudas, consideramos que es factible de extrapolar al ámbito del TCP.

Las entradas (necesidades de la ciudadanía, consultas, solicitudes de formación, quejas y denuncias, demandas de asesoría), son recibidas y evaluadas por el Órgano de control estatal y sometidas a varios procedimientos según sus competencias legales (auditorías o actuaciones especiales), para dar soluciones efectivas a la ciudadanía; en las salidas se exponen los resultados (la satisfacción a la ciudadanía, ciudadanos informados y formados, quejas y denuncias atendidos) dando así un proceso constante de interrelación entre la fiscalización de los recursos públicos por parte de los órganos de control estatal y la ciudadanía.



Fuente: Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Contraloría General de la República de Colombia (consultado en <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/contraloria-delegada-para-la-participacion-ciudadana> en fecha 12/03/2019)

A partir de la idea del control diagonal se trata de fortalecer la rendición de cuentas a través de la presión que pueden ejercer desde fuera del gobierno los ciudadanos, los medios y las organizaciones de la sociedad civil. Esta presión se produce cuando un movimiento social se organiza y moviliza en relación con una demanda o un reclamo particular; cuando los medios difunden una determinada movilización y demanda social o llevan a cabo sus propias investigaciones sobre asuntos específicos, y cuando individuos o grupos activan agencias de control, procedimientos judiciales, o internacionales (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

A modo de contextualización, es perfectamente factible afirmar que la participación y el

⁸⁵La Contraloría General de la República de Colombia (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas (consultado en <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad> en fecha 13/03/2019).

control ciudadano no son temas nuevos ni ajenos en la esfera internacional de los organismos de control. Así como se expone en la Revista de Control Fiscal (2004) en el seno de la OLACEFS se lo ha tratado en diversas ocasiones, unas veces de manera directa y, otras indirectamente; como manifestación de esto, podemos citar importantes antecedentes expuestos en diferentes Asambleas Generales Ordinarias del supra órgano, a saber:

- IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en el año 1994, en Montevideo, Uruguay, se conocieron algunas experiencias novedosas en las EFS, concretamente la de Colombia, que sirvieron de modelo para otras EFS de la región, como la División de Participación Ciudadana que habilitó un espacio institucional para que los ciudadanos denunciaran las posibles irregularidades en el manejo de la Hacienda Nacional.

- V Asamblea General Ordinaria celebrada en Lima, Perú, 1995, entre las conclusiones se destaca la promoción por parte de las EFS de la participación cívica, la cual está llamada a desempeñar un importante rol en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública; el establecimiento de un programa de denuncias y sugerencias ciudadanas con procedimientos específicos, como medio de conexión entre la sociedad y las EFS, que facilite la detección de actos de corrupción en el uso de los fondos públicos o de ineficiencias en la gestión de los funcionarios públicos, y le permita a las EFS, realizar una programación mejor y más realista de las actividades de control, con objetivos comunes anticorrupción, y genere, como consecuencia, mayor confianza en las instituciones del Estado de Derecho. Entre las recomendaciones de la V Asamblea se señala que: las EFS deben promover el establecimiento de un Sistema de Participación Ciudadana

- XII Asamblea General de la OLACEFS celebrada en México en septiembre de 2002, se destacó dentro de las temáticas abordadas la necesidad de democracias más dinámicas, exigentes de honestidad y transparencia, para lo cual se precisa reforzar los controles en general y complementar los controles gubernamentales con los llamados controles sociales o controles ciudadanos.

Como una clara manifestación de la relevancia y el énfasis que desde los gobiernos de nuestra región se le está imprimiendo a la participación ciudadana, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que establece las obligaciones y principios asumidos en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, de Montevideo, en 2006, acordó normas para promover la participación y el debate, con la definición de modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, adoptada en la XVIII Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2008, en San Salvador, establece orientaciones para formular políticas y estrategias; y define acciones e instrumentos para la calidad de la gestión pública, para lograr entidades públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Estoril, Portugal, a finales de 2009, está dirigida a crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables que accedan a la participación ciudadana en la gestión pública, para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social.

El control fiscal debe contar entre sus fundamentos con la participación ciudadana, así de manera conducente lo reconoce la comunidad mundial de EFS (ONU-INTOSAI; 2011): “[c]on sus responsabilidades de independencia, profesionalidad y fiabilidad, las EFS reúnen unas condiciones únicas en su género para servir al público promoviendo la gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración pública, mejorando los resultados de desarrollo, luchando contra la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno. En cuanto al escrutinio público, las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, ayudan a fomentar la confianza del público”.

Según las conclusiones a las que se arribaron en la XXIV Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, desarrollada en la ciudad de Cuzco, Perú, en el año 2014, se reconocieron a las EFS como actores estratégicos que contribuyen al Estado y a la Comunidad y que cuentan con sobradas herramientas para contribuir a una Buena Gobernanza.

Las EFS son las encargadas de comunicarle a la opinión pública y a sus gestores las observaciones detectadas y las recomendaciones sugeridas; desempeñando un papel decisivo para garantizar los principios de la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo como fin último aumentar el rendimiento del sector público (Moser, 2009). En dicho sentido, la Dra. Miriam Insausti (entrevista del 28/06/2019) nos manifiesta que *“hoy las EFS de la región se encuentran trabajando de manera ardua en cambiar su enfoque, no solo se busca cumplir literalmente con sus cometidos normativos sino que además se pregona un funcionamiento más enfocado a principios de buena gobernanza, en donde la opinión y los intereses del ciudadano deben ser el horizonte de la labor que emprendemos día a día”*.

Siguiendo a Cunill Grau (2007), a los fines de mejorar abonar a la idea de que “el contenido” debe ocupar “el continente”, estimamos que los principales beneficios que dicha realidad implica, según las perspectivas de la citada autora, la cual compartimos son:

1- Contribuir en la organización de la sociedad en torno a metas e intereses comunes: permite hacer valiosos aportes en los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión pública, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos de sus destinatarios que a la vez son sus artífices. Además ello redunda en una contribución a la mejora de la calidad de vida de la propia ciudadanía, al exigir oportunamente el suministro de los bienes y la prestación eficiente de los servicios públicos;

2- Promover el desarrollo de capacidades de los actores sociales generando una cultura de corresponsabilidad: ello implica la configuración de sujetos críticos, con un sentido de responsabilidad social, que conocen sus derechos y que están dispuestos a exigirlos y a no permitir que se los vulnere, que se reconocen con capacidad y posibilidad para emprender acciones de transformación de la sociedad.

3- Completar la visión, resultado y alcance de los sistemas tradicionales de control estatal: la articulación de las todas las formas de control y de todos los actores involucrados, debe permitir la composición de un sistema orgánico de control público, que debería garantizar que los recursos que el gobierno obtiene de la sociedad gobernada, se utilicen en provecho de esa misma sociedad.

El objetivo de las EFS en Argentina, no es ya la sanción del funcionario o agente responsable de los fondos estatales, sino la realización de auditorías o estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad (AGN: Plan estratégico 2013-2017).

El control sobre los recursos públicos de tipo técnico y autónomo, basado en lo establecido por el mandato constitucional y las leyes, debe complementarse con la función social del control ejercido por la ciudadanía, erigiendo un modelo de democracia participativa y deliberativa en el país a manera de complemento de la democracia representativa tradicional. Dentro de esta nueva concepción del control fiscal, “el ciudadano es actor y participe directo en la vigilancia de los dineros públicos” (Álvarez Ortíz y otros, 2006; pág. 145). A medida que el ciudadano empieza a tomar conciencia de que el control de los fondos públicos no es un asunto de responsabilidad exclusiva de las EFS, sino que también es responsabilidad suya y de otros actores y organizaciones, en esa misma medida también le exige a dichas entidades un rol más presente y visible, lo cual redunda en beneficio de todos; formándose de este modo la idea de la

accountability diagonal.

Habiendo desarrollado los beneficios, así como alguno de los antecedentes respecto de los impulsos que existen desde la sociedad y su recepción en uno de los órganos supra de las EFS, como lo es la OLACEFS, podemos afirmar que se encuentran sentados los fundamentos para el efectivo ejercicio del control o accountability social como parte del accionar de los organismos estatales de control. Sobre tal realidad, confinada específicamente al TCP, versarán los desarrollos siguientes.

Capítulo IV:

Realidad y perspectivas del TCP y su contraste con el enfoque teórico de la accountability social:

“Un desafío a futuro es diseñar esquemas de control que contemplen la participación de los destinatarios de la aplicación de caudales públicos” (CPN Oscar Biagioni, Memoria 2017 TCP, pág. 11).

En este tramo de nuestra investigación pretendemos contrastar y evaluar las posibilidades de materialización en las prácticas del TCP, de los desarrollos teóricos de la accountability y sus diferentes dimensiones, con especial interés en su versión diagonal.

Tales ideas, implican considerar mecanismos de armonización y actualización del control estatal de nuestra provincia, incorporando las perspectivas de la accountability social, permitiendo ello adecuar su desenvolvimiento en sintonía con las tendencias actuales de la buena gobernanza.

Entender las limitaciones así como las fortalezas que el contexto y la realidad institucional del TCP presentan, es indispensable para el desarrollo de una supervisión y un control más efectivos de las acciones de gobierno. Analizar si ha habido avances y si están dadas las condiciones para la implementación de un verdadero control o accountability diagonal será objeto del actual desarrollo.

En tal camino, el TCP se inserta en el sistema republicano a través de un rol activo y protagónico, en pos de garantizar objetividad, transparencia y efectividad en el manejo de las finanzas públicas y dotar de credibilidad a la estructura democrática (Memoria 2012 TCP). Partiendo de ello, por medio de la inclusión y promoción de la participación ciudadana, éste podrá arribar al cumplimiento de unos objetivos cada vez más complejos y completos.

Estamos convencidos de que estamos frente a un momento propicio dentro de la realidad del Organismo para la promoción de este tipo de esfuerzos tendientes a mejorar el sistema de control público; ya que existen numerosas manifestaciones tendientes a su fortalecimiento institucional, incremento del posicionamiento y visibilización. En el presente capítulo hemos analizado lo que a nuestro criterio son caracteres distintivos del TCP que servirán de base para la instauración del control diagonal, exponiendo también ciertos aspectos que pueden constituirse como barreras, respecto de los cuales es necesario trabajar para mejorarlos o morigerarlos.

Resulta fundamental partir de una evaluación de la situación actual, y desde allí comenzar un proceso de fortalecimiento de la propia función fiscalizadora que permita arribar al ensanchamiento y profundización del TCP. No hay dudas de que cualquier organización, no siendo la excepción el TCP, como primer peldaño hacia su mejora debe autoevaluarse, sobre todo si se tiene la finalidad de emprender procesos de cambios que supongan una mayor apertura y reconocimiento social (Contreras; 2010).

Guiados por tales objetivos incorporamos a continuación en primer lugar una fundamentación respecto de la importancia de la vigencia de un verdadero sistema de accountability diagonal dentro del TCP; pasando posteriormente al análisis de los principales caracteres actuales del organismo que pueden considerarse como aspectos tanto positivos como negativos a los fines de emprender la reforma en su gestión atravesada por las prácticas de incorporar al ciudadano en su labor diaria. Posteriormente sintetizaremos dicha realidad en una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) a los fines de exponer de manera gráfica y sencilla aquellas cuestiones que estimamos deben ser abordadas de manera urgente, ya sea para fortalecerlas como para solucionarlas.

4.1- Necesidad de verticalizar la accountability horizontal. Accountability diagonal dentro del TCP.

Partimos de la idea de que el control externo ejercido por el TCP es sobre todo, un tipo de accountability horizontal, donde la rendición de cuentas es realizada por órganos especializados del más alto nivel de gobierno. Ello puede describirse como una relación entre iguales, en donde las entidades están en “posiciones de poder equiparables” (Valencia Tello, y Karam; 2016), permitiendo la existencia de sistemas de pesos y contrapesos, esenciales -aunque no suficientes- para el funcionamiento de la democracia ⁸⁶.

Si bien, como lo expresa O’Donnell (2007), existe una importante distinción entre el concepto de control vertical (de abajo hacia arriba), ejercido por los ciudadanos sobre el gobierno, desde fuera del Estado; y dicho control horizontal que ejerce el TCP respecto de otras agencias que son parte del Estado; tal digresión en nada contradice las posibilidades de su cruzamiento y complementariedad.

Aunque parezca redundante y hasta complejo de entender para quienes no estén familiarizados con estas ideas; siguiendo el marco conceptual del anterior Capítulo, consideramos que el logro de una efectiva accountability política requiere de organismos de control especializados que persigan objetivos más amplios que los estipulados por la accountability legal, para lo cual indudablemente deben propugnar una verdadera accountability diagonal, verticalizando⁸⁷su horizontabilidad.

Se busca de esta manera la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que impliquen la acción de ciudadanos, en su calidad de tales, controlando a los actores estatales “dentro” del mismo aparato estatal (Gurza y Vera Isunza; 2010). Esta forma de accountability pasa a través de las instituciones del Estado, es decir, se extiende desde el espacio de la sociedad civil, hasta las mismas entrañas del Estado⁸⁸.

⁸⁶ Sin embargo, para Schedler “la agencia pública que exige cuentas en serio no puede estar literalmente en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. Por lo menos, en la esfera de su jurisdicción que puede ser estrechamente circunscrita, el controlador debe ser más poderoso que el controlado.... deben contar con la autonomía y la autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario” (Schedler; 2008, pág. 35).

⁸⁷ Cuando hablamos de verticalizar; implica más allá de las elecciones, la incorporación de una accountability social; en donde controlan los ciudadanos de forma individual, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las ONG, los medios de comunicación, las redes de asociaciones, las agencias internacionales, las agencias nacionales. En tal sentido se distingue control y rendición de cuentas “desde arriba” (el propio gobierno nacional), “desde abajo” (la sociedad civil y organizaciones sociales de todo tipo), “desde adentro” (los burócratas de las agencias de control y auditoría) y desde afuera (las agencias internacionales) (Schedler, 1999).

⁸⁸ Al analizar la realidad imperante en los países latinoamericanos, O’Donnell (2007a) expone que en general se exhibe una accountability horizontal débil e intermitente, llegando a cuestionar la representatividad de estos regímenes concluyendo que se han reemplazado por democracias delegativas. “Aunque el poder este dividido formalmente por la separación de poderes ya hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos

Establecer la participación ciudadana como vía de la accountability diagonal implica asumir que se realizarán acciones conjuntas de observación y evaluación por parte de los ciudadanos y el TCP. El trabajo conjunto de la sociedad civil y las agencias especializadas de control requiere el establecimiento de canales, estrategias y mecanismos concretos de cooperación (Ramkumar y Krafchik; 2005).

Surge la necesidad de que se implemente un control social como parte del estatal, con la consiguiente cooperación beneficiosa para ambos actores involucrados: por un lado, el TCP proporcionará valiosa información que puede ser utilizada por la sociedad civil para demandar del gobierno que responda a las irregularidades detectadas y contar con capacidades de sanción que no sean meramente simbólicas⁸⁹ (Peruzzotti y Smulovitz; 2002); y a su vez, por medio de mecanismos de control social, la sociedad civil proporciona información al TCP para cumplir sus funciones de modo más efectivo. En tal sendero, estimamos que existen otros beneficios mutuos para la ciudadanía y para los propios organismos de control, los cuales justifican la presencia de un control diagonal otorgando mayor amplitud y frecuencia a los controles tradicionales. Así, tenemos:

*** Desde el lado de la ciudadanía:**

- A diferencia de los mecanismos electorales, el control vertical social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. El alcance de la accountability vertical electoral, como mecanismo de control y eventual sanción es muy limitado ya que solo incluye a los funcionarios políticos con cargos electorales; el acto electoral se realiza transcurrido un período de tiempo según establezcan las leyes electorales; el tiempo de demora para la sanción hace que la efectividad de la accountability electoral tienda a disminuir dice O’Donnell (1998).
- Se persiguen objetivos más amplios, permitiendo controlar tanto los desempeños y procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).
- Al fortalecerse la posibilidad de monitoreo ciudadano de políticas, los ciudadanos comienzan a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y su capacidad de incidencia en las decisiones (Campari y Maffia; 2011).

mecanismo de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación, a la vez que considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones” (pág. 94). Ahora bien, el fracaso no recae solo en la accountability horizontal sino también en la vertical, ya que en los países de América Latina está vigente la dimensión electoral, pero está solo presente de vez en cuando y tampoco se sabe cuán efectiva es esta faceta de la accountability vertical.

⁸⁹ Siguiendo a Duque Daza (2013) no se trata solo de vigilar, sino también de castigar. Es decir, la accountability sin sanciones que surtan el efecto de sancionar las conductas ilegales e incorrectas y que constituyan ejemplos de no impunidad, el control y la rendición de cuentas no opera.

- Los mecanismos de control social tienen en muchos casos un poder de sanción sólo simbólico, por lo que resulta problemático hacer efectivas esas sanciones y obligar a los funcionarios públicos a cambiar sus decisiones (Hirschman; 1970). Una respuesta al problema de cómo hacer efectivas las sanciones sociales es la de fortalecer la cooperación con los órganos especializados de control. Aun cuando los mecanismos de accountability social no siempre pueden aplicar sanciones obligatorias, sus acciones activan procedimientos en las cortes y en agencias de control que eventualmente dan lugar a sanciones legales e imperativas (Smulovitz; 2001). Al respecto Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan que existen muchos beneficios al combinar múltiples estrategias de control social y múltiples formas de rendición de cuentas.

*** Desde la perspectiva del TCP:**

- Posibilidad de enriquecer su accionar con información o tareas desempeñadas desde la ciudadanía, permitirá trascender el mero control de las cuentas públicas o la legalidad de los actos administrativos, como manifestaciones de una accountability legal.
- La transparencia y el control social del Estado requieren de la combinación de las actuales instituciones, con la adopción de mecanismos de consulta, referendo, plebiscito y otras formas de participación directa (Genro; 1997 y 2003).
- Permite propender a un desempeño tendiente no sólo controlar las rendiciones de cuentas, sino también el cumplimiento de los objetivos planteados; es decir, donde su accionar no se reduzca al cumplimiento de las tareas clásicas de control fiscal sino que también, contribuyan a la evaluación de la gestión, con la finalidad no sólo de detectar errores y/o sancionar, sino para ayudar al cumplimiento de las metas y objetivos trazados al diseñar las políticas públicas, acompañando en su gestión a los encargados de llevar adelante los proyectos, en el camino hacia el logro del bien común.

Dar lugar a la participación ciudadana en la actividad del TCP exige su modernización en cuanto a su estructura y recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías de trabajo y de información, el mejoramiento de los procesos administrativos internos y los tipos de control y el fomento de la participación ciudadana. En este camino, el primer gran desafío que se presenta es promover ante los diversos grupos de interés una mejor comprensión de las funciones y tareas del control fiscal⁹⁰ como servicio relevante para la sociedad y, de su contribución a la generación de valor público en los respectivos países.

⁹⁰ Como veremos, tal afirmación parte del estudio de campo realizado, a partir del cual se ha concluido que existe en la actualidad una escasa visibilización social del TCP, desconociendo muchas veces la ciudadanía de qué se trata su labor.

La comprensión y aceptación por parte del Organismo de la relevancia de incorporar mecanismos de accountability diagonal, implica desafíos en su accionar, muchos de los cuales parten de la generación de cambios culturales que le amplíen su perspectiva en función de las exigencias y adaptaciones de todo tipo que el entorno le demanda. El TCP debe ser conteste en la idea de que la participación ciudadana constituye un elemento medular en el ejercicio democrático, a tal punto que coincidiendo con Salazar (2007) no podría existir democracia sin participación. Ésta es la vía que posibilita a la sociedad civil intervenir en las actividades públicas, transformándose en un instrumento de control social que contribuya al logro de una gestión pública eficiente y eficaz (Esquivel; 2012).

Una idea fundamental sobre la cual debe operar el TCP, es que a mayor institucionalización de la accountability diagonal y control social, mayores son sus posibilidades. Para que el control social pueda tener consecuencias de tipo jurídico y materiales, éste debe cobrar un carácter institucional, en tanto permita operar unos poderes “indirectos”, entre los que se encuentran las acciones de cumplimiento y los derechos de petición, los cuales sí pueden constituirse en acciones con consecuencias de carácter obligatorio en términos jurídicos (Cunill Grau; 2007).

A nivel nacional, se reconoce la existencia de mecanismos de control institucionalizados durante los últimos años en la Argentina, surgidos a partir de la reforma Constitucional de 1994, que permiten a la ciudadanía ejercer diferentes formas de auditoria y participación sobre el sistema político, de modo complementario con la capacidad de elección de los representantes; no obstante resta que se materialice la incorporación de los mismos en la realidad institucional de los organismos de control.

Como expresa Duque Daza (2013), la modalidad vertical social de la accountability debe estar reglamentada y constituirse en una obligación para las autoridades, ser una exigencia de la sociedad organizada que interpela a las autoridades a informar y a dar cuenta de sus actuaciones, del manejo de los recursos, de la dirección de las inversiones, de la toma de decisiones, de la contratación, licitaciones, balances económicos y otros asuntos de interesan a la sociedad debe existir institucionalización de los procedimientos, que sean conocidos, aplicados y acatados y que sirvan de espejo para futuros casos y adquieran credibilidad por su correcto funcionamiento y no solo como acción retórica.

Partiendo de las bondades que venimos destacando del control social, si este es bien ejercido, el TCP como especialista y órgano con competencias para el ejercicio del control de la gestión pública pero también con la convicción del importante feedback que debe generarse con la ciudadanía, debe ser promotor de la participación ciudadana en el control, adaptando sus

estructuras y sus accionares a los fines de lograr un ensamble con el aporte que proviene de la colaboración privada.

Habiendo expresado la importancia de la incorporación de controles sociales dentro del TCP, dedicaremos los siguientes apartados al análisis de cuáles son las bases existentes en el Organismos para la incorporación de dichas metodologías.

4.2- Caracteres del TCP como condicionantes positivos y negativos en el camino de la accountability diagonal:

Con el objeto de analizar cómo se encuentran en el TCP las bases para la incorporación de mecanismos de control social, lo cual debe servir de plataforma sobre la cual construir nuevos lazos con la ciudadanía; hemos decidido analizar algunos de sus aspectos y caracteres que consideramos son condicionantes para el acogimiento de los principios de la participación ciudadana, permitiendo preparar el escenario para la recepción y promoción del control social. Tenemos los siguientes:

1- Liderazgo colegiado y esencialmente de tipo formal aunque dependiente de la impronta de los miembros del Cuerpo:

De acuerdo con Gardner (1991) el liderazgo es el proceso de persuasión o de ejemplo por medio del cual un individuo, o equipo de liderazgo (como ocurre en el TCP) induce a un grupo a alcanzar los objetivos planteados por el líder o compartidos por el líder y sus seguidores.

Se ha abordado este punto relativo al estilo de liderazgo ya que ponderamos que éste se refleja tanto en la naturaleza de la organización, como en su relación con la comunidad. Si un líder es receloso de su poder, es probable que otros en la organización se comporten de manera similar al tratar tanto con colegas como con la comunidad. Si un líder trabaja en colaboración y es abierto, es probable que fomente las mismas actitudes entre los miembros del personal, y colabore con otras organizaciones (Contreras; 2004).

Luego de nuestra experiencia en el organismo podemos afirmar que el modelo que predomina en la institución es el de tipo formal, siendo su basamento la legitimación otorgada a los líderes por la “Ley”. Esto es así ya que son las atribuciones, competencias y facultades de cada estamento detalladas y determinadas por leyes provinciales y resoluciones del propio Tribunal las que guían los flujos de poder dentro de la organización.

Se reconocen las jerarquías legales, se las acepta y respeta; es una organización burocrática en donde el conocimiento de las normas es harto sabido y sus integrantes saben de quien dependen y hasta donde es su competencia y donde empieza la competencia de los demás.

Los cinco vocales constituyen el órgano superior y líderes formales, estos son de tipo político, pero deben contar además con una sólida formación profesional, ser propuestos por una comisión parlamentaria formada al efecto y elegidos en última instancia por el gobernador.

Para el ejercicio del liderazgo constituye un condicionante importante el hecho de que el mismo está representado por un órgano colegiado, debiendo existir una coordinación entre sus miembros y apareciendo muchas veces conflictos dados por circunstancias como pueden ser: la diferente vigencia de los mandatos de los distintos Vocales que lo conforman; las inexperiencias específicas iniciales contra experiencia y adaptación posterior; el color político de sus miembros y hasta la conformación incompleta del Cuerpo.

A modo ilustrativo, vale la pena incorporar aquí un detalle de cuál ha sido la conformación del Cuerpo Colegiado en el período comprendido desde la vigencia de la Ley N.º 12510 hasta la actualidad, en donde se evidencian muchos períodos en los cuales ha habido conformación incompleta del Órgano, lo cual puede ser interpretado como una pérdida en la operatividad del mismo:

Años	Presidente	Vocales Area I	Vocales Area II
2006	C.P.N. Nora Vallejos	C.P.N. Nora Vallejos C.P.N. Angel Espósito	C.P.N. Néstor Priotti (hasta el 27/03/06) C.P.N. Horacio Alesandria
2007	C.P.N. Nora Vallejos (01/07 a 04/07) C.P.N. Angel Espósito (05/07 a 10/07) C.P.N. Horacio Alesandria (10/07 a 12/07)	C.P.N. Nora Vallejos (05/07 a 12/07) C.P.N. Angel Espósito (01/07 a 04/07)	C.P.N. Horacio Alesandria (01/07 a 10/07) Dr. Mario Esquivel (12/07)
2008	C.P.N. Horacio Alesandria	C.P.N. Nora Vallejos	Dr. Mario Esquivel
2009	C.P.N. Horacio Alesandria (01/2009 a 04/2009) Dr. Mario Esquivel (05/2009 a 12/2009)	C.P.N. Nora Vallejos	Dr. Mario Esquivel (01/2009 a 04/2009) C.P.N. Horacio Alesandria (05/2009 a 12/2009)
2010	Dr. Mario César Esquivel (01/2010 a 04/2010) C.P.N. Nora Vallejos (05/2010 a 10/2010) C.P.N. María del C. Crescimanno (desde 10/2010)	C.P.N. Nora Vallejos (hasta 04/2010) Dr. Mario Esquivel (5/2010 a 12/2010)	C.P.N. Horacio Alesandria (01/2010 a 10/2010) C.P.N. María del C. Crescimanno (desde 02/2010)
2011	C.P.N. María del Carmen Crescimanno	Dr. Mario César Esquivel C.P.N. Germán Luis Huber (desde 10/2011)	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini (desde 06/2011)
2012	Dr. Gerardo Gasparrini	Dr. Mario César Esquivel C.P.N. Germán Luis Huber	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini
2013	C.P.N. Germán Luis Huber	Dr. Mario César Esquivel (hasta 10/12/2013) C.P.N. Germán Luis Huber	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini
2014	Dr. Gerardo Gasparrini	C.P.N. Germán Luis Huber	C.P.N. María del Carmen Crescimanno
2015	C.P.N. Germán Luis Huber	CPN Oscar Marcos Biagioni (desde 10/2015) Dr. Dalmacio Juan Chavarri (desde 10/2015)	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini
2016	C.P.N. Oscar Marcos Biagioni	C.P.N. Germán Luis Huber Dr. Dalmacio Juan Chavarri	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini
2017	C.P.N. Oscar Marcos Biagioni	C.P.N. Germán Luis Huber (hasta 10/2017) Dr. Dalmacio Juan Chavarri	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Gerardo Gasparrini (hasta 06/2017)
2018	C.P.N. Oscar Marcos Biagioni	Dr. Dalmacio Juan Chavarri C.P.N. Sergio Orlando Beccari (desde 08/2018)	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Lisandro Mariano Villar (desde 08/2018)
2019	C.P.N. Oscar Marcos Biagioni	Dr. Dalmacio Juan Chavarri C.P.N. Sergio Orlando Beccari	C.P.N. María del Carmen Crescimanno Dr. Lisandro Mariano Villar

Fuente: elaboración propia (datos tomados de Memorias del TCP -año 2006 hasta la actualidad-).

Amén del liderazgo formal, no tenemos dudas en que la manera en éste repercute en temas como el que venimos desarrollando dependerá de las características y convicciones personales, profesionales, ideológicas y políticas de cada una de las autoridades que componen

el Cuerpo Colegiado y en especial de aquella que desempeña el cargo de Presidente⁹¹.

Ante ello, el actual Presidente del TCP⁹² ha manifestado su preocupación por el logro de un posicionamiento estratégico del organismo dentro del quehacer de la administración pública provincial, indicando que *“resulta imperioso enfilar nuestros esfuerzos con miras a lograr un Tribunal más eficiente, más confiable en términos del cumplimiento de su cometido constitucional y más visible para la ciudadanía”*.

Dado que el formalismo descripto hace que el apego a lo normado se constituya en un precepto de estricto cumplimiento; con fines de lograr el impulso inicial y luego darle continuidad a los procesos de participación ciudadana en el control, consideramos que tales procedimientos y herramientas “deben estar fijadas por escrito”, es decir encontrarse regulados y ser imperativos en las reglamentaciones internas del TCP. Ello evitaría que queden en desuso ante la eventual presencia de un tipo de líder menos democrático o con menor apertura.

Además de lo anteriormente descripto respecto del Cuerpo Colegiado como máximas autoridades del TCP, debe reconocerse que dentro del organismo existen otros poseedores de liderazgo y que son los “expertos”, los cuales podemos decir que están representados por:

- quienes se encuentran en el tramo superior de las jerarquías: Fiscales Generales, Fiscales (contadores y abogados) y Directores Generales, los cuales son muy conocedores de las normativas y principios legales vigentes, con grandes habilidad de interpretación y aplicación de las mismas, también con una vasta experiencia dada por el camino recorrido hasta llegar a las jerarquías que ostentan; y
- quienes se encuentran en tramos inferiores de la estructura pero son personal profesional y no profesional poseedor del conocimiento y la pericia que les da sus formaciones y su antigüedad.

Tales esferas del liderazgo tienen que contribuir en cualquier nuevo desarrollo que se pretenda, por lo que lograr la pertenencia de los mismos respecto de procedimientos de control social resulta de vital importancia. Todo emprendimiento que se lleve adelante necesariamente debe involucrarlos, teniendo en cuenta sus experiencias y su importante contribución para el éxito del mismo.

⁹¹ *Mediante Resolución N° 0060/16 TCP se estableció que el período para ejercer la Presidencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe se computará desde el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Es criterio del Cuerpo Colegiado según consta en el punto 2° del Acta N° 1561 correspondiente al Acuerdo Plenario de fecha 21 de diciembre de 2017, que ejerce la Presidencia del Tribunal de Cuentas el Vocal que designan sus pares y que debe hacerse cada año, porque ese es el plazo de permanencia en el cargo, lo que se ajusta a la previsión contenida en la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado, en su apartado referido al Tribunal de Cuentas y define su composición, competencia, funcionamiento e independencia.*

⁹² *CPN Oscar Marcos Biagioni, quien se encuentra a cargo de la presidencia del organismo desde diciembre de 2015 de manera ininterrumpida.*

2- Bajo enfoque al ciudadano y escasa visibilidad social:

En la actualidad y de manera creciente, a lo largo de estas casi dos décadas que han transcurrido del Siglo XXI, las organizaciones públicas se enfrentan a crecientes necesidades de adaptación, por lo que se genera la obligación de reconsiderar ciertos elementos de su rigidez, que ofrecen resistencia al cambio.

Como primera aproximación en el análisis de su enfoque hacia el ciudadano, podemos afirmar que el TCP no está destinado a la atención de un “problema público directo”, como puede ser la realidad de un Hospital Público o de la Policía de la Provincia.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance o la dimensión de lo que se considera un “problema público directo”? El control de las rendiciones de cuentas y de la responsabilidad de los funcionarios, como elementos expositores de una correcta y eficiente inversión de los fondos, transparentándola y analizándola desde la perspectiva de quienes son los usuarios finales de dicha gestión de la cosa pública, ¿no es un “problema público directo”? sin dudarlo estimamos que Sí.

Más allá de nuestro pensar o de la más básica lógica en este aspecto, lo que realmente importa es cómo tal concepción es asumida por quienes dirigen e integran el TCP, y si su actual configuración en torno a ello, constituye una oportunidad o bien una barrera para el control ciudadano.

En tal camino, si nos preguntamos: ¿se encuentra hoy el accionar del TCP contemplando el enfoque al ciudadano? ¿Cuenta el TCP con un reconocimiento de la ciudadanía como una arena sobre la cual actuar?: sin dudas estimamos a prima facies que No.

Hemos arribado a tal conclusión, no solo en base al sentir de quien es parte de la institución desde hace 10 años, sino además apoyados en la investigación realizada. Para tal fin, hemos indagado respecto del posicionamiento en la sociedad del TCP, para lo cual incursionamos en un sencillo trabajo de campo, ayudados por el uso de una de las redes sociales más difundidas: WhatsApp; mediante la remisión de un breve cuestionario⁹³.

Lejos de constituir una prueba científica, dada la particularidad del muestreo utilizado, esta indagación arroja datos sobre los interrogantes que nos venimos haciendo, que nos ha permitido arribar a la conclusión expresada. Al respecto tenemos:

***Interrogantes formulados:**

⁹³ *Debe destacarse que dichos cuestionarios con sus respectivas respuestas se encuentran en nuestro poder, formando parte de los antecedentes y papeles de trabajo de la presente investigación. Se han enviado un total de 243 cuestionarios a distintos ciudadanos integrantes de nuestra red de contactos, cuidando especial atención de excluir aquellos que pueden estar vinculados al organismo (compañeros de trabajo, familiares directos).*

- ¿Con qué asocia al Tribunal de Cuentas de la Provincia?
- ¿Conoce usted la existencia de órganos del Estado destinados a controlar la gestión pública?
- ¿Puede recordar algún suceso notorio en el cuál haya intervenido el TCP?
- ¿Conoce la existencia de una Web del TCP y de la vigencia de mecanismos de acceso a la información pública para poder obtener datos de interés ciudadano?

*Detalle del cuestionario, población y principales resultados:

Personas totales encuestadas	243	
Respuestas afirmativas recibidas	219	90,12%

Identificación de la muestra:

*** Nivel etario:**

Entre 21 y 34 años	39	17,81%
Entre 35 y 55 años	153	69,86%
Entre 56 y más	27	12,33%

*** Nivel de instrucción:**

Universitario/Terciario	56	25,57%
Secundario completo	138	63,01%
Secundario incompleto	25	11,42%

Análisis de las respuestas recibidas: (*)

1	¿Con qué asocia al Tribunal de Cuentas de la Provincia?		
	- No sabe.	83	37,90%
	- Repartición de la Administración Pública.	102	46,58%
	- Órgano de Control de la provincia.	34	15,53%
2	¿Conoce usted la existencia de órganos del Estado destinados a controlar la gestión pública?		
	- No sabe.	78	35,62%
	- Sí, aunque no sabe precisamente cual es su misión.	98	44,75%
	- Sí y conoce a que se dedican.	43	19,63%
3	¿Puede recordar algún suceso notorio en el cuál haya intervenido el Tribunal de Cuentas de la Provincia?		
	- No sabe.	198	90,41%
	- Sí, ejemplificándose ciertos casos (Ej. Autopista, EPE, concursos de personal)	21	9,59%
4	¿Conoce la existencia de una web del TCP y de la vigencia en el mismo de mecanismos de acceso a la información pública para poder obtener datos de interés ciudadano?		
	- No sabe.	201	91,78%
	- Sí, incluso han ingresado.	18	8,22%

(*) En función del tipo de respuesta se las ha agrupado analizando su tonalidad.

*** Principales resultados obtenidos:**

Como podemos observar el porcentaje de respuestas que se pueden enfilear en un verdadero conocimiento del TCP y de cuál es su objeto y finalidad, así como de las posibilidades de interactuar como ciudadanos con el organismo ronda entre un 8 y 15% de la muestra relevada. Ello es un claro indicativo de la baja receptividad en la ciudadanía, problemática sobre la cual estamos convencidos que debe ahondarse en su mejora.

Un importante punto de partida, lo cual representa un real avance, con vistas a revertir tal situación lo constituye la existencia de una página Web propia, la cual aparece como una herramienta que no puede dejarse de tener en estos tiempos de supremacía de la Internet y de las redes sociales, para lograr el conocimiento ciudadano, de su posterior participación y ejercicio de un verdadero control social. Fue en el año 2015 cuando el TCP desarrolló y habilitó su página Web: www.tribunaldecuentas.gov.ar; donde el ciudadano común puede conocer y obtener datos sobre el desempeño del organismo, estar al tanto de sus novedades e incluso formular distintos tipos de consultas y solicitudes de información⁹⁴.

La intención ha sido la de instaurar un canal más de promoción de la transparencia, acceso a la información pública y principalmente de vinculación del Órgano de control con la comunidad, utilizando como plataforma de comunicación las actuales tecnologías de la información. Esta realidad implica una clara propensión hacia el enfoque ciudadano, tan necesario para las aspiraciones de incorporar un real control social.

No obstante tal desarrollo, creemos que resta mucho trecho por recorrer para incrementar la efectividad de la herramienta. Sostenemos ello a partir de un análisis que hemos formulado de las visitas que tuvo la Web durante los años 2017 y 2018 (Ver detalle en **Anexo II: Visitas página Web TCP 2017 y 2018**).

De tal indagación, como notoria conclusión puede verse que los ingresos a la página se han producido fundamentalmente a raíz de concursos de incorporación de personal externo, así vemos que:

- **Año 2017**: pleno auge de los concursos abiertos de ingreso al TCP⁹⁵. Puede observarse que sobre un total de 214.176 visitas, el 49,83 % corresponde a links y sectores de la página relativos a los concursos de personal, en los cuales se proporcionaba información sobre los mismos.

También surge como dato contundente que no ha habido acceso a áreas de contacto con

⁹⁴Asimismo en la página Web del Tribunal se puede conocer la historia de la institución, su organigrama, funciones y la posibilidad de contactarse con el mismo a fin de requerir informes.

⁹⁵Por Resolución N.º 321/16 -EscalaFón del Personal- se dispone en su artículo N.º 4 que: “El ingreso sólo tendrá lugar cuando medien los concursos abiertos conforme a las disposiciones de la Resolución N.º 006/08 TCP y modificatorias o, cuando se cumplimenten los procedimientos de selección que determine la conducción del Tribunal con carácter general para cada función, a fin de acreditar idoneidad.

el organismo, lo cual es clara evidencia de la falta de interacción con la comunidad.

- Año 2018: sin nuevos concursos de ingreso personal. Como primer aspecto importante se evidencia que las visitas cayeron a un total de 76.410 (lo cual representa una caída del 64,32% respecto del año anterior), y de éstas un 10,04 % correspondieron a links relativos a concursos de personal con instancias residuales del año anterior.

Si se puede ver, como un aspecto positivo, que aparecen 1954 visitas (2,56% del total) en el área de contacto con el organismo.

Luego de estos datos se observa claramente que es necesario que el ciudadano pueda sacar un provecho mucho mayor del feedback que le ofrece el TCP por medio de su sitio, haciendo un uso más contundente en términos de control propiamente dicho, más allá de un mero interés personal por un hecho eventual como puede ser el ingreso de personal al organismo.

Por lo retratado estimamos que debe ser el TCP, mediante el uso de nuevos o de mejores recursos, quien promueva la intensificación en cantidad y sobre todo en calidad de su acercamiento a la sociedad.

3- Composición homogénea de sus recursos humanos y amplias posibilidades de desarrollo personal:

El análisis de cualquier organización y de su propensión o resistencia al cambio, de ninguna manera puede desconocer el abordaje de sus recursos humanos.

La normativa vigente en materia de administración financiera y control de la hacienda pública, en nuestra provincia representada fundamentalmente por la Ley N.º 12510, la incorporación de nuevas tecnologías, los cambios en los procesos y en las formas de organización del trabajo, la transformación del entorno de las organizaciones, y otros aspectos descriptivos de la actualidad, van dibujando un escenario en el que de una manera continua y progresiva se establecen nuevos paradigmas para gobernar y dirigir las mismas, siendo fundamental la reconsideración de cuáles son los recursos estratégicos de toda organización.

En este contexto se comprueba de manera elocuente que el principal activo de éstas, lo constituyen las personas que trabajan en ellas (Santos; 1993). El activo en capital humano de una organización es la suma colectiva de las características, la experiencia de vida, el conocimiento, la inventiva, la energía y el entusiasmo que el personal desea invertir en su trabajo (Mondy y Noe; 2005)

Son las personas las que con su actuación, su desempeño, su manera de hacer, hacen cristalizar la estrategia de la organización en cada una de sus acciones. Ellas son en sí mismas

las que facilitan, entorpecen o impiden el logro y la concreción de una estrategia determinada. Son, por tanto, los principales agentes en la creación de valor (Ulrich; 2004). Coincidente con tal criterio el Presidente del TCP ha expresado: *“nuestro primer objetivo ha sido mejorar la realidad de los empleados dentro del Organismo, en ello hemos trabajado de manera incesante desde que he asumido la presidencia del mismo; ya que estimo que el valor de la gente expresa el potencial de cualquier organización. Hemos tenido en dicho sentido, logros que son históricos para el Tribunal como ha sido el Estatuto propio, la equiparación salarial con los sueldos del Poder Legislativo y una mejora constante de las condiciones y ambiente de trabajo”*.

Cuando nos acercamos al “universo de lo público”, se debe reconocer que a todas las expresadas consideraciones acerca de las potencialidades de los recursos humanos, se le debe adicionar el hecho de que ese capital puede tener algunas limitaciones que surgen de las condiciones especiales en las que los agentes públicos desarrollan sus actividades, en el sentido de reconocer que la base normativa y legal, el estatuto, el escalafón, los regímenes de promociones y ascensos, los regímenes de subrogancias y cubrimiento de cargos, el sistema de retribuciones y compensaciones, etc. pueden actuar, en muchas oportunidades, como frenos a esa capacidad de innovación y aporte genuino de los recursos humanos hacia la organización pública en la que desempeñan sus actividades.

Los recursos humanos, su composición y la administración que se hace de los mismos dentro del TCP poseen caracteres muy típicos, de los cuales algunos se presentan como reales barreras, y otros contribuyen con los nuevos objetivos y operatorias pretendidas propios del control estatal participativo. Ambos ameritan un tratamiento que resulta imperioso abordar. Por ello, a partir del análisis que hemos realizado los sintetizamos en dos grupos: “Los de Cal” y “Los de Arena”.

a- “Los de Cal”: falencias en las funciones de Administración de RRHH:

Podemos agrupar aquellos aspectos que estimamos requieren un abordaje a los fines de optimizar su funcionamiento, en los siguientes ítems:

- Falta ahondar en la aplicación de un sistema consciente a partir del cual se determinen por un lado las vacantes o necesidades de RRHH, y por el otro los mejores ocupantes para las mismas, es decir quienes cuenten con las requisitos necesarios. A pesar de que se cuenta con una definición de capacidades y competencias para los distintos puestos⁹⁶, las mismas no son

⁹⁶ *Planillas de competencias aprobada por Resolución N.º 51/2018, en la cual se establece para cada una de las posiciones dentro del organismo los parámetros requeridos agrupados en tres aspectos: capacitación, experiencia y competencias.*

consultadas de manera sistemática a la hora de asignar funciones, disponer traslados de personal o elaborar planes de capacitación.

En el año 2015, como consecuencia de las certificaciones de calidad obtenidas por el TCP bajo normas IRAM, se ha configurado un área específica de RRHH, la cual no existía hasta ese momento. Habiendo transcurrido más de tres años, el área tiene un desarrollo insipiente e incompleto, en donde más que administración de los RRHH, lo que en realidad se realiza es administración de personal. Los sistemas instaurados apuntan al control de horarios, de licencias y a su incidencia presupuestaria, pero no se encuentran dirigidos a definir las necesidades cualitativas y/o cuantitativas a corto, mediano y largo plazo, o a la implementación de políticas coherentes al respecto.

- Los procesos de organización y conformación de estructuras se encuentran en pleno proceso, restando aun la cobertura de muchos “ravioles” dentro del organigrama definido.

Recién a mediados del 2019 se ha terminado de configurar “en papel” y reglamentariamente ⁹⁷la definición de todos los puestos del TCP, las misiones y funciones de cada uno, así como las dependencias y responsabilidades. Configurándose mediante su expresión gráfica el organigrama integral de toda la organización⁹⁸.

Como expresara la Vocal CPN María del Carmen Crescimanno (en entrevista realizada el día 10/06/2019), *“la falta de claridad y de definición íntegra de su estructura organizacional constituía para el TCP una deuda que requería un abordaje urgente. La estructura debe ser un pilar que hace a su ordenamiento y que resulta imprescindible para su eficiente funcionamiento, debiendo además ser el apoyo que sostiene su crecimiento”*.

- No se desarrollan en la práctica procesos de transferencia de conocimientos, sea ante retiros, jubilaciones o rotación de personal en sus puestos de trabajo.

Según el Manual de Organización y Normas y Procedimientos⁹⁹, quienes dirigen la organización deben determinar los conocimientos necesarios para la operación de sus procesos

⁹⁷ Respecto del TCP en su conjunto las estructuras se definieron hasta el nivel de subdirección mediante Resolución N.º 099/18 TCP, aprobada en el año 2018. En el presente año 2019 se ha terminado de aprobar la estructura hasta los niveles inferiores de la organización.

⁹⁸ Debe tenerse en cuenta que el actual trabajo que se viene desarrollando en lo que va del año 2019, relativo a las estructuras del organismo tuvo en la historia del Tribunal un bache de cerca de 25 años, ya que fueron las Resoluciones N.º 0021/93 TCP y 0202/93 TCP las que habían aprobado las anteriores estructuras orgánico funcionales y misiones y funciones de algunos servicios, entre ellos los de Fiscalía General, Fiscalía Jurídica, Secretaría de Asuntos de Plenario, Secretarías de Sala, Direcciones y Subdirecciones Generales.

⁹⁹ MP-SG-02 – Rev 1. aprobado por el TCP en el marco de la recertificación de Calidad bajo la norma ISO 9001/20015.

y para lograr la conformidad de los productos y servicios. Los responsables de área deben prever la transferencia de conocimientos, ante la rotación de personal planificada. A estos efectos el responsable de RRHH deberá notificar a los responsables de área las bajas previstas, con la antelación conveniente.

A pesar de contarse con la normativa descripta, en la práctica no ocurre tal recaudo; en efecto, en el caso de jubilaciones o retiros, el propio empleado que deja el organismo es quien informa a sus superiores de tal circunstancia, lo cual hace que la anticipación de tal información y la transferencia de conocimientos quede librada a la voluntad del saliente. Por otro lado en el caso de rotaciones de personal, ello es decisión de las autoridades superiores, no existiendo la gradualidad en tal acontecimiento ni tampoco períodos de intercambio de saberes entre quienes se van y quienes llegan a cada una de las jurisdicciones.

- No se aplican procesos de evaluación de desempeño del personal. Sólo suele darse la evaluación subjetiva del superior jerárquico, como requisito previo para el caso de otorgamiento de subrogancias; siendo un trámite de carácter formal que no obedece a la gestión del rendimiento, en donde se tenderá a evaluar de manera homogénea a todo el personal para evitar confrontaciones en el ámbito laboral.

Creemos que es necesario avanzar en términos de la evaluación del desempeño de su personal, en dicho sentido la propia expresa OLACEFS en su “Guía para la Evaluación del Desempeño de EFS” (2002): “los recursos humanos en toda organización, y más aún en aquellas donde las exigencias técnicas y profesionales son específicas, como en el caso de las EFS, representan un factor fundamental para cumplir de forma óptima con su trabajo... El factor humano es fundamental dentro de toda organización y los resultados que ésta persiga, por ello se lo toma en cuenta como un criterio que debe medirse y formar parte de los criterios de evaluación principales” (pág. 10).

Como vimos, de acuerdo al análisis que hemos realizado, aparecen cuatro “No”, los cuales sin temor a equivocarnos atentan contra la pretendida participación ciudadana. Si el TCP no afina estas cuestiones en términos de su organización “para el adentro”, resultará dificultoso la “apertura para el afuera”.

b- “Los de Arena”: RRHH con profesionalismo, capacitación permanente y bien pagos:

En el TCP, por ser un organismo eminentemente técnico se realiza un importante apoyo a la capacitación de su personal. Existe la posibilidad de desarrollar nuevos conocimientos ya sea por la capacitación continua que se brinda dentro del organismo, como por la asistencia a

cursos, congresos, etc. No ocurre en el TCP aquello retratado por Zuvanic e Iacovello, en donde “[l]os programas de capacitación son los primeros en ser discontinuados ante reducciones en el presupuesto (Shafritz, 1992, citado en Zuvanic e Iacoviello 2008). Para los funcionarios de línea, el mantenimiento de su capital humano es crucial para preservar una fuente básica de poder, y por eso luchan por mantener capacitación permanente y programas de desarrollo. Los políticos no comparten ese interés, por lo cual tienden a reducir esos recursos como medio para responder a presiones externas de reducción presupuestaria” (Zuvanic e Iacoviello, 2008, pág.18).

En entrevista realizada el día 10/06/2019, la CPN Crescimanno manifiesta su preocupación por destacar la importancia de la capacitación y el estudio en la vida de todo agente público y de toda persona en general: *“la capacitación y formación constante debe ser no solo una cuestión de elección de vida, sino que debe constituirse en una obligación para todos aquellos que nos encontramos al servicio de lo público. Solo mediante la profesionalización y capacitación permanente se pueden lograr los objetivos de una mejor Administración a la vez que conseguir un progreso personal”*.

Desde el TCP se brinda en muchos casos apoyo económico para la realización de cursos, capacitaciones y asistencias a congresos y charlas o bien, al menos, se justifican las inasistencias en pos de que el personal pueda participar en ese tipo de eventos, siempre que los mismos se encuentren relacionados con las temáticas propias y sean coadyuvantes a un mejor ejercicio de las funciones dentro del Tribunal.

Recientemente podemos mencionar a la Resolución N.º 23/2019 (21/03/2019), se ha celebrado Convenio de colaboración entre el Órgano de Control Externo y la Universidad Empresarial Siglo 21 de la ciudad de Córdoba. En los Considerandos de dicha Resolución se expone: “[q]ue, resultando razonable y ponderable toda gestión tendiente a fomentar la formación y mejoramiento profesional del personal de este Tribunal de Cuentas, surge la necesidad de establecer un marco de actuación para la colaboración y cooperación entre la Universidad Empresarial Siglo 21 y este Organismo, con el propósito de promover y desarrollar actividades de formación y capacitación del personal y asimismo extenderlo a sus familiares, facilitando de esta manera el acceso a la formación académica a los demás integrantes del núcleo familiar del agente”.

Se ha instaurado dentro del organismo la idea de que a los efectos de fomentar la capacitación de los empleados es necesario que los mismos la vean como una vía de superación y reconocimiento, en forma coincidente la Carta Iberoamericana de la Función Pública expresa que “[l]a promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la

valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias” (CLAD, 2003; pág. 21). Por ello, además del apoyo que se brinda desde el organismo, los propios empleados muestran interés en capacitarse. Ello se encuentra alimentado debido a que el ascenso vertical se efectúa en base a concursos de antecedentes y oposición, en consonancia con lo establecido por la Ley N.º 12510 en su artículo N.º 198: “[e]l Tribunal de Cuentas contará, como mínimo, con dos Contadores Fiscales Generales, un Cuerpo de Contadores Fiscales, un Secretario de Asuntos de Plenario, un Secretario por cada Sala, un cuerpo de Asesores Contables y Jurídicos, un cuerpo de Auditores de carácter interdisciplinario, y el personal que determine la ley de presupuesto, con la organización, misiones y funciones que fije la estructura orgánica funcional y el reglamento interno. Se accederá a ellos por concurso de antecedentes y oposición”¹⁰⁰.

Longo (2002 y 2005) expresa que los aspectos fundamentales a considerar en cuanto a la gestión del desarrollo de los recursos humanos dentro de la administración pública deben centrarse en las políticas de promoción¹⁰¹, en la carrera y en las políticas de formación. De manera conducente a ello, por Resolución N.º 90/2018 TCP (implica una readecuación de la entonces Resolución N.º 006/2008 TCP) se instituye el actual “Régimen de Concursos para el personal del TCP”.

Al respecto de lo anterior y como muestra de la importancia otorgada a la formación del personal, según datos elaborados por la Dirección General de Administración del TCP (en Memoria TCP 2018), durante el año 2018 las capacitaciones realizadas por el personal, según constancias que obran en la Coordinación General de Personal, fueron:

- Capacitación Normas ISO- Inducción al Personal Ingresante.
- Curso Capacitación Técnica Legislativa.
- Sistema Legalidad y Revisiva, manejo SIE- Personal ingresante.
- XXV Jornadas Nacionales de Actualización Doctrinaria, Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina.

¹⁰⁰ Por Resolución N.º 109/16 -Estatuto del personal del TCP- se establece en su Capítulo VIII relativo al Régimen de Concursos - Artículo N.º 82: “[l]a cobertura de las vacantes del personal permanente, se efectuará por el sistema de concursos conforme normativa, o acuerdos que al respecto el propio organismo dicte para tal cometido.

¹⁰¹ Por Resolución N.º 321/16 -Escala del Personal- se dispone respecto a la promoción en cada uno de los escalafones (artículos N.º 21, 26, 30): “[e]l pase de una categoría a la inmediata superior se producirá cuando se cumplan las condiciones y en las oportunidades que para cada tramo se consigna:

a) Personal de Ejecución: En el tramo de Ejecución la promoción se producirá automáticamente, en forma directa, de la categoría 1 a 2 transcurridos tres (3) años de permanencia en la categoría inicial.

b) Personal de Supervisión: La asignación de las funciones de Personal de Supervisión, será por concurso o por el procedimiento que determine la Presidencia, siendo requisitos indispensables:

b.1) Existir vacante en la categoría respectiva.

b.2) Reunir las condiciones generales que para cada función se establezcan.”

- Curso de Técnica Legislativa I.
- III Congreso Sindical Internacional Ambientes de Trabajo libres de violencia.
- Seminario sobre tendencia en materia de modernización del Estado.
- Capacitación Auditores de Procesos operativos.

Del total de profesionales de la planta, un importante grupo ha realizado actividades académicas de posgrado (Maestrías y Doctorados), además de cursos de posgrado de capacitación y/o actualización en determinadas temáticas afines al Estado y/o en dirección de empresas. Se observan posgrado en identificación y evaluación de proyectos; en sindicatura concursal; en administración de la salud; en derecho del trabajo, y algunos funcionarios de carrera que realizaron la Maestría en Administración Pública o Derecho Administrativo e incluso el Doctorado en Administración Publica. Respecto del personal de planta no profesional, desde la aplicación obligada al sistema de promoción de la metodología de concursos de antecedentes y oposición, a partir del año 2007, se observa una preocupación creciente por la capacitación, generando conductas de participación creciente en congresos, charlas e incluso inicio y retomes de carreras de grado a nivel terciario y universitario.

En este mismo escenario, otro carácter muy propio del TCP lo representa el alto porcentaje de personal con estudios de nivel superior, representado más de la mitad del personal total (46% de Universitarios más 10% de Terciarios), ello abona al carácter técnico del mismo dotándolo de profesionalismo y de lenguajes comunes. Tenemos:

COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL POR NIVEL DE ESTUDIOS		COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL POR FUNCIÓN	
Contadores Públicos Nacionales	117	Profesional	84
Abogados	39	Auxiliar Profesional	57
Otros	19	Administrativo	193
Terciarios	33	Servicios Generales	7
Secundarios	123	TOTAL DE AGENTES	341
Primarios	10		
TOTAL AGENTES	341		

Fuente: Dirección General de Administración (Memoria TCP 2018)

Como vemos en el TCP sobre un total de 341 empleados, 117 son Contadores Públicos; ello dota de cierta homogeneidad cultural al organismo, facilitando ciertos aspectos como ser las capacitaciones, los cambios de sistemas, las interpretaciones normativas, y porque no, los cambios en los sistemas de gestión como el propuesto, buscando un enfoque al ciudadano.

En base a lo anterior y siguiendo el trabajo elaborado a partir de Convenio entre el TCP y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral: “Propuesta de estructura orgánica del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe” (2010), podemos

afirmar que en el organismo se da la presencia de las denominadas “burocracias profesionales”, ya que se encuentra dentro de los caracteres de su planta de personal muchas similitudes con las características de este tipo de organizaciones o burocracias, donde el “corazón” de la organización está constituido por un cuerpo profesional de alta “expertise” en materia de auditoría y control¹⁰².

Otro aspecto que sin lugar a dudas constituye un escenario que motiva los esfuerzos por la capacitación de su personal, lo constituye el nivel de remuneraciones que actualmente posee el Organismo. Si tomamos en consideración datos respecto de la participación del gasto en personal del TCP en relación al total de la Administración pública provincial, así como la cuantía de la remuneración que prima en el organismo, podemos poner en evidencia los siguientes indicadores y las conclusiones que del análisis de los mismos incorporamos a continuación:

A- Dotación de Servicio Civil:

I- Número total de empleados públicos en el Tribunal de Cuentas: 357 (presupuesto 2019)¹⁰³

II- Población total provincial: 3.200.736 (según censo Año 2010)

¹⁰² Pueden mencionarse las siguientes características de las “burocracias profesionales”:

- cuentan para su coordinación con la normalización de las habilidades y con el correspondiente parámetro de diseño, preparación y capacitación específica;
- los profesionales poseen un control considerable sobre su propio trabajo;
- el control sobre su propio trabajo implica que el profesional trabaja con relativa independencia de sus colegas, pero en estrecho contacto con las áreas con las que se vincula;
- la coordinación de la estructura de las burocracias profesionales se obtiene mediante normas que predeterminan lo que hay que hacer;
- el poder del “experto” es la autoridad en las burocracias profesionales;
- el núcleo de operaciones constituye la parte central de las burocracias profesionales;
- la tecnoestructura y la línea media de gestión no están muy elaboradas;
- la burocracia profesional es una estructura sumamente descentralizada;
- el poder correspondiente al trabajo de operaciones permanece en la base de la estructura en manos de los profesionales del núcleo;
- el poder del profesional deriva de que su trabajo es demasiado complejo para poder ser supervisado por directivos o normalizado por analistas;
- la burocracia profesional es una estructura democrática, al menos, para los profesionales del núcleo de operaciones;
- los profesionales no sólo controlan su propio trabajo, sino que también ansían un control colectivo de las decisiones administrativas que los afectan;
- los administradores (personal superior en la burocracia profesional) que desean ejercer un poder sobre esas estructuras altamente profesionalizadas tienen que ser miembros titulados y reconocidos de la profesión y su designación debería haber sido con el beneplácito de los profesionales;
- la naturaleza de la estructura administrativa es abundante en comités permanentes y equipos de trabajos “ad hoc”;
- las burocracias profesionales se denominan, a veces, como organizaciones “colegiadas”: pirámide invertida;
- el control sobre la burocracia profesional surge desde la normalización de los procesos de trabajo o la normalización de los outputs. (Propuesta de estructura orgánica del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe; 2010).

¹⁰³ Ley N.º 13871/18, Ley de Presupuesto de la Administración Provincial para el año 2019, promulgada por Decreto N.º 4047. Publicada en el B.O. el 11-01-2019. Origen: MECON.

III- Número total de empleados públicos provinciales: 137598 (presupuesto 2019)

Fuente: Ministerio de Economía provincia de Santa Fe en www.santafe.gov.ar.

I / II – Número total de empleados públicos en el TCP/ Población total * 100 = **0,0107 %**

I / III – Número total de empleados públicos en el TCP/ Número total de empleados públicos provinciales * 100 = **0,2478 %**

Fuente: Elaboración propia.

Dichos cocientes indican la proporción de personas ocupadas en el TCP en relación a la población total de la provincia o bien en relación al total del empleados públicos provinciales. Para ambos coeficientes, la participación de los empleados del Tribunal es muy pequeña.

B- Peso Fiscal del Empleo Público:

I- Gasto en personal Tribunal de Cuentas Provincial: \$ 700.181.000 (presupuesto 2019)

II- Gasto público total provincial: \$ 277.182.629.000 (presupuesto 2019)

III- Gasto público total provincial en personal: \$ 98.236.115.000 (presupuesto 2019)

Fuente: Ministerio de Economía provincia de Santa Fe en www.santafe.gov.ar.

I / II Gasto en personal TCP / Gasto público total del gobierno central * 100 = **0,2526 %**

I / III Gasto en personal TCP / Gasto público total en personal * 100 = **0,7128 %**

Fuente: Elaboración propia.

Los coeficientes indican la incidencia del gasto en personal del TCP sobre el total de gastos del gobierno provincial por un lado y sobre el total de gastos provincial en personal. Se puede observar que el nivel de gastos que representa el Gasto en Personal del TCP es insignificante en relación al total provincial, ello en consonancia con los coeficientes relativos a la dotación de servicio civil que previamente analizamos.

C- Peso Gasto en Personal dentro del TCP:

I- Gasto en personal Tribunal de Cuentas Provincial: \$ 700.181.000 (presupuesto 2019)

II- Gasto público total del Tribunal de Cuentas Provincial: \$ 757.413.000 (presupuesto 2019)

Fuente: Ministerio de Economía provincia de Santa Fe en www.santafe.gov.ar.

I / II Gastos en personal TCP / Gasto público total del TCP * 100 = **92,44 %**

Fuente: Elaboración propia.

Indica la proporción del gasto en personal sobre el presupuesto total del TCP. Se observa que la incidencia de los gastos en sueldos es sumamente representativa lo cual evidencia por un lado la importancia otorgada al aspecto salarial, y por el otro la poca

disponibilidad de fondos para gastos de otra índole.

D- Sueldos brutos + contribuciones promedio Mensual:

Total Provincial:

I- Gasto público total provincial en personal: \$ 98.236.115.000 (presupuesto 2019)

II- Número total de empleados públicos provinciales: 137598 (presupuesto 2019)

Fuente: Ministerio de Economía provincia de Santa Fe en www.santafe.gov.ar.

I / II – Gasto en personal provincial /Número total de empleados públicos provinciales / 12 = \$ 59.494.64

Fuente: Elaboración propia.

Tribunal de Cuentas Provincial:

I- Gasto en personal Tribunal de Cuentas Provincial: \$ 700.181.000 (presupuesto 2019)

II- Número total de empleados públicos en el Tribunal de Cuentas: 357 (presupuesto 2019)

Fuente: Ministerio de Economía provincia de Santa Fe en www.santafe.gov.ar.

I / II – Gasto en personal TCP /Número total de empleados del TCP / 12 = \$ 163.440.84

Fuente: Elaboración propia.

Este último análisis permite confirmar la existencia de altos niveles salariales, ya que cuando hacemos su comparativa con el total provincial se encuentra por arriba en un 274 %.

Esta realidad salarial creemos que constituye un factor motivacional muy importante, y si a ello le sumamos otras cuestiones que también se verifican como ser: la seguridad laboral (propia de todos los empleados de planta de la administración pública), posibilidades de carrera (en el TCP del total de 341 empleados, 79 ostentan la más alta categoría -Categoría 24-¹⁰⁴, lo cual representa algo inusual en cualquier otra repartición del sector público provincial) y condiciones laborales (salvo excepciones muy puntuales, la calidad edilicia y de herramientas con las que se cuenta en los edificios del TCP y sus delegaciones son óptimas).

Otro beneficio con miras al establecimiento de una estructura acorde y de lograr la diferenciación del organismo, es contar con estatuto propio de su personal, ya que mediante Ley N.º 13608 (con Decreto de Promulgación N.º 4559/16) y Resolución N.º 109/16 TCP, fue aprobado el Estatuto para el personal del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe, siendo un cuerpo normativo ampliamente consensuado por el Organismo y por las Cámaras

¹⁰⁴ Fuente Dirección General de Administración TCP (consultado telefónicamente el 11/03/2019).

Legislativas de la Provincia. Tal cual lo ha expresado el CPN Oscar Biagioni: *“con la aprobación de dicho Estatuto, los derechos y deberes de los trabajadores del TCP fueron oportunamente reconocidos por los Vocales del organismo para la mejora institucional, dándole oportuna intervención a la Legislatura para su ratificación, mediante una ley provincial que fue sancionada el 30 de noviembre de 2016, significando ello un paso trascendental en la historia de este estamento de control externo”*.

De la mano del Estatuto propio y a modo de complemento de éste, se sancionaron las normas reglamentarias propias relativas al régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias (Resolución N.º 254/2016 TCP) y el régimen de comisiones de servicios y viáticos (Resolución N.º 157/2017 TCP).

Todos estos aspectos sientan las bases para la existencia de RRHH y de un clima laboral con cualidades y caracteres muy positivos. Ello seguramente repercutirá en una mejor y mayor predisposición al estudio, diseño y puesta en práctica de nuevos mecanismos y herramientas. Podemos sostener que existe una buena base sobre la cual desarrollar con éxito metodologías de trabajo nóveles, como las que proponemos.

4- Descentralización operativa y dispersión geográfica del organismo:

Hoy en día el TCP tiene muchas de sus áreas separadas geográficamente una de la otra. Ello repercute en su funcionamiento de manera negativa, afectando la coordinación de sus acciones, así como la circulación de información y la ejecución de la labor diaria. Habiendo hecho un relevamiento de los lugares en donde operan las distintas áreas del Tribunal, tenemos las siguientes direcciones y dependencias, sea dentro de la ciudad de Santa Fe como en la ciudad de Rosario:

- San Martín N.º 1725 Santa Fe: Vocalías, Plenario, Mesa de Entradas, Secretaría de Asuntos de Plenario, Dirección General de Presidencia.
- Corrientes N.º 2697 Santa Fe: Fiscalía Jurídica.
- San Jerónimo N.º 1850 Santa Fe: Dirección General de Administración, Dirección General de Informática, Fiscalías Generales Áreas I y II.
- San Jerónimo N.º 1884 Santa Fe: Secretaría de Sala I y II.
- Juan de Garay 2654 Santa Fe: Sub-Dirección General de Documentación y Archivo General.
- San Jerónimo y Monseñor Zaspé Santa Fe: Sub-Dirección General de Control de Obra Pública.

- Delegaciones Fiscales: de acuerdo a lo establecido en el artículo 203 inciso p)¹⁰⁵, por Resolución 21/2019 TCP, las delegaciones en las cuales se descentraliza el organismo han sido agrupadas en función de jurisdicciones afines, funcionando cada una de las indicadas en diferentes lugares físicos ubicados básicamente en la ciudad de Santa Fe (“Casa de Gobierno de la provincia”, “Centro Cívico”, ENRESS, Ministerio de Desarrollo Social) y en la ciudad de Rosario (dentro de dependencias del Ministerio de Gobierno)¹⁰⁶.

Esta citada Resolución significa un importante avance en términos de optimización de las funciones desempeñadas, donde para la emisión de la misma se ha hecho un estudio de la carga laboral que implica cada jurisdicción (a los fines de lograr un adecuado balanceo del trabajo), así como de las cualidades y capacidades de cada uno de los integrantes de la organización para la conformación del equipo de cada Delegación Fiscal.

A raíz de la situación actual detallada, las autoridades se encuentran desde hace un

¹⁰⁵ Artículo 203 inciso p) de la Ley N.º 12510, es competencia del TCP “[e]stablecer el modo de ejercer las funciones de control posterior, pudiendo mantener, si lo considera necesario, una delegación fiscal en cada jurisdicción o entidad, fijándole sus atribuciones y competencias”.

¹⁰⁶ Delegaciones Fiscales actuales del TCP (elaboración propia en base a la Resolución N.º 21/2019):

- Dependientes de la Fiscalía General Área I: Ciudad de Santa Fe.

* Delegación 1: Secretaría de Estado de la Energía - EPE - Santa Fe Gas y Energías Renovables - SAPEM.

* Delegación 2: Ministerio de Seguridad – IAPIP.

* Delegación 3: Ministerio de Desarrollo Social.

* Delegación 4: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Fiscalía de Estado.

* Delegación 5: Poder Judicial - Ministerio Público de la Acusación - Servicio Público provincial de Defensa Penal

* Delegación 6: Ministerio de Infraestructura y Transporte - Dirección provincial de vialidad - SPAR.

* Delegación 7: Ministerio de la Producción - Ministerio de Medio Ambiente - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva.

* Delegación 8: Instituto Autárquico Provincial Obra Social (IAPOS).

- Dependientes de la Fiscalía General Área I: Ciudad de Rosario.

* Delegación 9: Empresa Provincial de la Energía-Rosario - Aeropuerto Internacional de Rosario

- Dependientes de la Fiscalía General Área II: Ciudad de Santa Fe.

* Delegación 10: Ministerio de Obras Públicas - Secretaría de Estado del Hábitat - Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

* Delegación 11: Ministerio de Economía - Tesorería General de la provincia - Caja de Asistencia Social Lotería - API - Servicio de Catastro e Información territorial - Banco de Santa Fe (en liquidación).

* Delegación 12: Ministerio de Educación - Ministerio de Innovación y Cultura.

* Delegación 13: Ministerio de Salud - Hospitales públicos descentralizados.

* Delegación 14: Cámara de Diputados - Cámara de Senadores - Tribunal de Cuentas - Defensoría del pueblo.

* Delegación 15: Ente regulador de servicios sanitarios - Aguas Santafesinas SA - Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria - Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado (LIF SE) - Fideicomiso Programa Provincial de Producción Pública de Medicamentos – Ente Interprovincial túnel subfluvial - Auditorías convenio Red Federal de Control Público.

* Delegación 16: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Caja de Jubilaciones y Pensiones - Caja de Pensiones Sociales Ley 5110.

* Delegación 17: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Radio y Televisión Santafesina Sociedad del Estado - Poder Ejecutivo – Sindicatura General de la Provincia.

- Dependientes de la Fiscalía General Área II: Ciudad de Rosario.

* Delegación 18: Hospitales públicos descentralizados Rosario - Administración Provincial de Impuestos Rosario - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Rosario - Dirección Regional de Educación y Cultura Rosario.

tiempo avocadas a darle una solución satisfactoria, reconociendo con ello la necesidad de unificar las distintas dependencias como medida que permita ganar en términos de eficacia. En dicho sentido un avance sin precedentes, en términos de mejorar los aspectos negativos provocados por la descentralización operativa que venimos exponiendo, se ha dado en el año 2017 cuando se culminó la gestión tendiente a la adquisición de un terreno para la construcción de una sede única para todas las áreas del Tribunal habiéndose firmado la escritura correspondiente el día 04/12/2017 (por Resolución N.º 0210/17 TCP).

La futura sede única se encontrará situada en la intersección de las calles San Jerónimo y Monseñor Zaspe de la ciudad de Santa Fe. “El terreno adquirido habilita una superficie edificable de aproximadamente 3900 m² y se encuentra enclavado en el área gubernamental de la ciudad, abastecido fluidamente por transporte público y accesible a los servicios generales de electricidad, agua, y gas natural, y -fundamentalmente- de conexión a la red “MAN”, fibra óptica provincial” (Memoria TCP 2017; pág. 17).

Avanzando en tal propósito, mediante Acta de Plenario N.º 1619 (de fecha 28/02/2019) se procedió a la afectación de agentes que mantendrán vinculación con los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas a cargo del desarrollo del proyecto, encontrándose actualmente abocados a la tarea de los estudios de suelo; así como también en lo que va del año 2019 el TCP viene llevando adelante diferentes procesos de contratación de profesionales para la elaboración del proyecto de obra.

5- Preocupación por su fortalecimiento, por sus relaciones institucionales y por su calidad,:

Con énfasis creciente el TCP se encuentra inmerso en un proceso de mejora continua; el clima organizacional y la voluntad de las autoridades en dicha senda resulta una importante oportunidad para la incorporación de las nuevas metodologías que la participación social en el control requiere. Seguidamente expondremos desarrollos que han sido llevados a cabo en el Organismo, y que constituyen un real cobijo para los procesos de participación ciudadana en el control. Se destacan:

***Programas de “Fortalecimiento Institucional” y de “Modernización Institucional”:**

En el año 2013 por decisión del Cuerpo se ha instaurado lo que se ha llamado “Programa de Imagen y Fortalecimiento Institucional”, mediante Resolución N.º 020/13 TCP, la cual preceptúa en su artículo N.º 2 los objetivos del mismo, los cuales son:

- fortalecimiento de la imagen institucional y su rol como responsable del Sistema de Control

Externo del Sector Público Provincial no Financiero;

- análisis de los mecanismos de gestión y organización institucional, proponiendo mejoras;
- fomento de la capacitación técnica y personal de los RRHH;
- desarrollo de acciones relacionadas a la transparencia y al derecho de acceso a la información, fortaleciendo su vinculación con la comunidad;
- promoción de la actualización de sistemas integrales de información que apoyen los procedimientos de control implementados.

Dado los objetivos que previamente explicitamos, no dudamos en que tal programa institucional hoy constituye el marco perfecto dentro del cual encuadrar los procedimientos de control social con miras al logro de la mayor eficiencia organizacional.

Como muestras del desarrollo de este programa y como parte de su pretendida reforma institucional, por Resolución N.º 46/2013 TCP se han definido la Misión, la Visión y los Valores del Órgano de Control¹⁰⁷, las cuales apuntan al logro de un fortalecimiento institucional que debe manifestarse en dos sentidos: hacia el interior del TCP, fomentando una cultura de identidad y pertenencia, en la que los RRHH compartan objetivos, aspiraciones y conductas (Santos; 1993), posibilitando que las acciones se encuentren guiadas y orientadas al cometido constitucionalmente establecido; y hacia el exterior del TCP: en donde la ciudadanía pueda vislumbrar las premisas que respaldan su funcionamiento y dentro de las cuales poder ejercer una interrelación.

Luego del análisis que efectuamos sobre la indicada Resolución N.º 46/2013 TCP, encontramos que la misma establece ciertos preceptos que constituyen un fiel reflejo de nuestra pretendida propuesta. Tenemos:

- Dentro de la Misión: “auditar con enfoque integral”.
- Dentro de la Visión: “mejoramiento de la gestión del Sector Público”.
- Dentro de los Valores: “[c]redibilidad: capacidad de generar confianza en la ciudadanía conforme la certeza, la objetividad y oportunidad de la información brindada”.

¹⁰⁷ Por Resolución N.º 046/13 TCP (modificada por Resolución N.º 026/17 TCP) se han definido:

“MISIÓN: El Tribunal de Cuentas es un órgano técnico y especializado con autonomía funcional y carácter colegiado instituido por el artículo 81º de la Constitución Provincial que en ejercicio del control externo posterior le compete: controlar la legalidad de los actos; examinar las cuentas y declarar las responsabilidades que resulten; examinar e informar la Cuenta de Inversión; auditar con enfoque integral; fiscalizar y comunicar de acuerdo con sus atribuciones”.

“VISIÓN: Ser reconocido como Órgano de Control Externo de la Hacienda Pública, en su ejercicio de custodia de los fondos públicos y mejoramiento de la gestión del Sector Público”.

“VALORES: Integridad, Excelencia, Independencia, Profesionalismo, Transparencia, Credibilidad, Solidaridad, Ética Pública.

Cada una de estas expresiones representa una verdadera invitación al ejercicio de un control más cercano a la verificación del real impacto de las políticas públicas, una búsqueda por no solo controlar el ajuste a la legalidad y la formalidad de un acto administrativo o una rendición de cuentas, sino también corroborar si ha habido eficiencia en el uso de los fondos públicos.

En tal sentido como venimos sosteniendo, una herramienta imprescindible deben ser las alianzas con los ciudadanos dándole a estos la posibilidad de colaborar en tal verificación, consultándoles sobre su grado de conformidad con las políticas llevadas a cabo y si se han ajustado o no a sus necesidades (Cunill Grau; 2000). Además dichas prácticas no deben ser esporádicas sino que deben estar institucionalizadas y ser de ejercicio obligatorio por parte del TCP, ya encontrando al día de hoy (como vimos) en su propia Misión, Visión y Valores, legitimación para ello.

Posteriormente, a partir de la Resolución N.º 28 del año 2014, bajo el propósito de desarrollar proyectos de innovación para mejorar la calidad de la gestión, impulsar la promoción de los RRHH con la contención de una estructura funcional y potenciar las capacidades institucionales, se pone en funcionamiento dentro del TCP el “Programa para la Modernización Institucional”, cuyos principales objetivos son:

- gestionar la conformación de una estructura orgánico-funcional, estableciendo un esquema de jerarquización y división de funciones ajustada a los actuales cometidos y necesidades;
- desarrollar un sistema de calidad mediante la implementación de Normas IRAM-ISO 9001, a fin de mejorar los resultados de la gestión, confeccionando Manuales de Procedimientos Operativos y de Calidad: esto se ha ejecutado, siendo uno de los logros más relevantes del programa.
- capacitar recursos humanos en concordancia a lineamientos de calidad y especificación técnica inherente a las funciones del TCP;
- promover la vinculación con otras entidades mediante la realización de convenios con organismos municipales, provinciales y nacionales, como también con entidades educacionales y profesionales;
- promulgar el Plan Estratégico Institucional Trienal (el cual debemos reconocer que no posee realización efectiva hasta el momento).

En el contexto de dichos programas se vienen desarrollando capacitaciones al personal, así como también se ha conformado un grupo de trabajo que interactúa con los distintos sectores internos, con miras a relevar aquellas cuestiones problemáticas o que ameritan su abordaje. Por ello, la vigencia de los indicados programas y su explicitación efectiva en

prácticas que procuran avanzar en el camino de robustecer al Tribunal nos indica que existe, desde hace un tiempo, una fuerte vocación institucional en el camino de la mejora.

En refuerzo de nuestras afirmaciones, el propio Presidente del TCP ha expresado que es prioridad “asegurar su independencia y consolidarlo como una referencia por su experticia técnica y garantizar las mejores condiciones para que los que lo integran desplieguen las competencias y funciones asignadas” (palabras del CPN Oscar Biagioni, en Memoria 2017 TCP; pág. 12).

***Fuertes relaciones institucionales nacionales e internacionales¹⁰⁸:**

El TCP a partir de los avances en los cuales ha incursionado en lo que respecta a sus relaciones institucionales, demuestra que ha apostado por un camino de intensa participación y presencia en los diferentes ámbitos vinculados a temas de control tanto a nivel provincial, nacional como internacional, en dicho aspecto la CPN María del Carmen Crescimanno nos ha expresado que (en entrevista realizada el día 10/06/2019) *“resulta crucial el involucramiento de nuestro Organismo en ámbitos de debate vinculados al control, sólo a partir de una real participación podremos estar a la vanguardia de las tendencias actuales como así también incidir en la agenda del control incluso a nivel internacional”*.

Los principales avances en materia de relaciones institucionales que estimamos atinado destacar son:

1- Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina (SPTCRA): dicho Secretariado es una asociación civil constituida por los Tribunales de Cuentas de las Provincias y de los Municipios de nuestro país. El propósito de esta institución es establecer una comunicación permanente y una relación directa entre todos sus miembros asociados, a los fines de investigación, información, asistencia técnica, capacitación, estudio y especialización en las materias relativas a control y fiscalización de la Hacienda Pública.

El TCP es miembro activo de esta institución y participa de las reuniones anuales que organiza su Consejo Directivo en las cuales se consideran temas que hacen al control y se fijan criterios en la materia.

Uno de los más destacados aportes recientes surgidos del trabajo del SPTCRA es el cuerpo normativo aprobado a fines del año 2018 que refiere a las “Normas de Auditoría del

¹⁰⁸ Consultado en <https://www.tcpsantafe.gob.ar/index.php?/esl/Institucional/Relaciones-Institucionales> (07/03/2019).

Sector Público”, el cual fue impulsado por el Centro de Estudios Técnicos del Secretariado (IETEI), pero que en la confección del mismo han participado, en diferentes instancias, los diferentes Tribunales miembros, realizando el propio TCP varios aportes.

Tales normas son de aplicación por el TCP en todos sus trabajos de auditoría, tal cual hemos retratado cuando hablamos de sus competencias.

2- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS): durante el año 2014 el TCP logró el ingreso como miembro afiliado a dicha prestigiosa Organización¹⁰⁹; la misma se trata de un organismo internacional creado como una asociación de carácter permanente, que cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros, así como promover las relaciones entre éstos, con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento.

El TCP, con el fin de promover un buen gobierno integra tanto la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA): dadas las exigencias del ejercicio de sus funciones y las necesidades de su entorno y viendo la necesidad de generar capacidades en el ámbito del control medio ambiental; como la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG)¹¹⁰ la cual tiene por objeto de promover estrategias de revisión de las EFS favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas.

A los fines de comprensión de la temática y de la labor de dichas comisiones servirá la exposición de cuáles fueron algunos sus objetivos y sus actividades cumplidas durante 2018/2019:

- fortalecimiento del control interno de las EFS y sus órganos fiscalizados: mediante la implementación regional del “Modelo de Integridad de la INTOSAI”, donde las instituciones del sector público de la región fortalecen sus capacidades respecto a la gestión de la integridad

¹⁰⁹*En oportunidad de celebrarse la XXIV Asamblea General de la OLACEFS en la ciudad de Cuzco, Perú, durante los días 25 al 27 de noviembre de 2014, se incluyó el pronunciamiento sobre solicitud de admisión de nuevos miembros de la OLACEFS, entre ellos el ingreso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe -Argentina- como Miembro Afiliado, entre otros.*

¹¹⁰*La XXIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada en Santiago de Chile en el año 2013, dispuso la creación de una comisión que fusionara los objetivos de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, y de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas, con fundamento en las prerrogativas que le acuerda el artículo 14 apartado IX de la Carta Constitutiva de la Organización. Fue en la ciudad de La Habana, Cuba, en abril de 2014, que se definieron los Términos de Referencia de la nueva Comisión. En ellos se identificó la misión, la visión y los objetivos que marcarían el camino de trabajo de este órgano, designando presidente del mismo a la EFS de Argentina. En mayo de 2014, durante la LIX Reunión del Consejo Directivo, realizada en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, se aprobó lo actuado en la ciudad de La Habana, dando así comienzo formal a la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG). (Consultado en <http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/> en fecha 09/03/2019).*

institucional, al mismo tiempo que contribuyen a la buena gobernanza por medio de mecanismos de integridad;

- concurso regional por la “Recuperación de Valores”: con miras a que los funcionarios de las EFS de la región profundicen en temas de actualidad que fortalezcan el quehacer de las Entidades. El mismo ha tenido como participantes a personal del TCP, realizando valiosos aportes al respecto;

- desarrollo de proyectos para incrementar el Índice de disponibilidad de información a la ciudadanía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS), con miras a la medición del buen gobierno y de la transparencia en la gestión, a partir de la aplicación de manuales y guías sobre lineamientos y buenas prácticas en materia de rendición de cuentas (Plan Operativo Anual de la CTPBG, 04/01/2018¹¹¹).

El IDIGI-EFS se construye a partir del relevamiento de los sitios Web de las EFS de la región¹¹² y su comparación con las buenas practicas identificadas en la Guía elaborada por la CTPBG para volver operativos los principios de Rendición de Cuentas contenidos en la Declaración de Asunción 2009 (Corporación Acción Ciudadana Colombia; 2017).

Se elabora con el objetivo de realizar un análisis comparativo de la situación de la región en cuanto a la disponibilidad de información de las EFS sobre lo que constituye la esencia de su trabajo: los alcances del control, la gestión y los resultados de la fiscalización, de manera de identificar buenas prácticas y oportunidades de mejora. Con ello se busca fortalecer la rendición de cuentas de las EFS a la ciudadanía de manera que los ciudadanos, organizaciones civiles y otras partes interesadas conozcan la información disponible y su utilidad, lo que les permitirá ejercer un adecuado control social.

Como vemos, la OLACEFS muestra una fuerte preocupación y ocupación en los temas de participación ciudadana en el control y aplicación de prácticas de buena gobernanza. Tal tendencia nos permite confirmar que la propuesta que venimos desarrollando ya tiene un asidero real a nivel internacional y que se viene avanzando fuertemente en tal dirección.

3- Red Federal de Control Público (RFCP): se instituye como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones

¹¹¹Consultado en <http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/en> fecha 11/03/2019.

¹¹²El indicador se elaboró, a partir de la búsqueda de la información en los 22 portales institucionales de las EFS miembros de la OLACEFS (cabe aclarar al respecto que en nuestro país ha sido relevada la realidad de la Auditoría General de la Nación, y no así la del TCP), basados en la aplicación de la matriz para la recolección de información para la construcción del IDIGI-EFS 2017 y en los criterios de: 1. Disponibilidad de la información; 2. Facilidad de acceso a la información; 3. Claridad y coherencia de la información suministrada y 4. Innovaciones en la presentación y forma de suministrar la información (Corporación Acción Ciudadana Colombia; 2017).

de carácter nacional.

La realidad imperante en nuestro país nos demuestra que no se advierten en muchas administraciones la existencia de controles contributivos o de gestión; es por ello, que, a efectos de auditar la gestión y los resultados reales de diversos programas y no solo centrarse en aspectos financieros, normativos y presupuestarios, es que se desarrolló la RFCP. Ésta es una muy eficiente forma de evaluar aquellos programas o políticas de gobierno en que se involucran distintas jurisdicciones (Spinosa, en “XI Jornadas Nacionales del Sector Público”; 2015), significando además un excelente ámbito para el desarrollo de procedimientos de auditoría cercanos a la ciudadanía en términos de valorar el real impacto de los actos de gobierno.

Como se expresa en su acta fundacional¹¹³ el objeto de la RFCP es la realización de auditorías conjuntas y actividades de intercambio técnico entre SIGEN, UAI y los Órganos de control externo incorporados a ella; siendo una de sus mayores fortalezas el hecho de que las auditorías son llevadas a cabo por técnicos de cada jurisdicción, conocedores de la realidad y problemáticas locales, lo que posibilita la creación de un método articulado y federal para un control más eficaz, que atienda a las particularidades de cada región. En resumen, podemos expresar que la RFCP tiene las siguientes finalidades principales:

- transferir los conocimientos y experiencia acumulada por la SIGEN y las UAI en el campo de auditorías, compartiendo metodologías y programas de trabajo;
- tomar conocimiento de la diversa normativa que regula el control en las distintas jurisdicciones, a fin de compatibilizar la visión nacional con la provincial;
- intercambiar conclusiones extraídas de experiencias de campo propias y conjuntas, que sirvan para perfeccionar las acciones futuras;
- diseñar modelos de informes con formato básico homogéneo para todas las jurisdicciones, a fin de posibilitar su compilación y posterior evaluación horizontal.

Por Decreto N.º 38/2014 de la SIGEN se reconoce a la RFCP como un instrumento de integración federal y de ordenamiento territorial que contribuye al ejercicio del control de la gestión de los programas de inclusión social implementados y/o financiados por el Gobierno Nacional. En su artículo N.º 2 se establece que la RFCP quedará integrada por “la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, de Salud, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Agricultura, Ganadería y Pesca y las respectivas Unidades de Auditoría Interna de cada Ministerio, por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, por la Sindicatura

¹¹³ www.sigen.gov.ar/documentacion/redfederalactas.asp.

General De La Nación y por los Órganos de Control provinciales y municipales adheridos”¹¹⁴.

Cabe destacar que el TCP es miembro de la RFCP desde el 8 de Julio de 2004 mediante la firma del Acta Convenio de Coordinación y Cooperación Técnica con el Comité de Auditoría Federal de la Red Federal de Control Público, en el marco del Convenio de Coordinación y Cooperación Técnica entre el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina y la Red Federal de Control Público firmado el 28 de abril de 2004. A partir de ello el TCP incorpora dentro de sus Planes Anuales de Auditoría aquellas que se propone ejecutar en el ámbito de la RFCP, significando las mismas importantes avances en términos de la ejecución de trabajos de verificación principalmente de la efectividad de las políticas públicas, aspecto que resulta clave a la hora de propugnar la buena gobernanza en el control.

4- Otros: en el marco del Programa de Modernización Institucional que desde el 2014 viene desarrollando el TCP, el cual explicitáramos anteriormente, el cual fija como uno de sus objetivos “promover la vinculación con otras entidades mediante la realización de convenios con organismos municipales, provinciales y nacionales, como también con entidades educacionales y profesionales” (Resolución N.º 28/2014 TCP), se suscribieron Convenios Marco de Cooperación Interinstitucional con: Colegio de Abogados de Santa Fe-Primera Circunscripción, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la ciudad de Santa Fe y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Santa Fe-Cámara I, Tribunal de Cuentas del Estado de Bahía de la República del Brasil..

Como podemos apreciar las relaciones tanto nacionales como internacionales hacen que el TCP pueda participar en la definición estratégica y además nutrirse de manera directa de las nuevas tendencias y modos de operación que están implementando las EFS a nivel regional. En dicho sentido cabe destacar que se observa una creciente preocupación por temas de Buena Gobernanza y el mayor ajuste del desempeño de los organismos de control a las demandas ciudadanas. Como manifestación de ello, la ONU (INTOSAI; 2011) señaló ya a fines de 2007 la necesidad de considerar el establecimiento de relaciones de trabajo con organizaciones de la

¹¹⁴ *Se encuentran adheridos los siguientes organismos de control externo, según se explicita en el Anexo I del Decreto N.º 38/2014 de la SIGEN:*

-Tribunales de Cuentas de las Provincias de: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago Del Estero, Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán.

-Otros órganos de Control: Auditoría General De La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de Salta, Dirección General de Auditoría de Tucumán, Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sindicatura General de Santa Fe y Sindicatura General de Salta.

-Tribunales de Cuentas Municipales: Rosario (Santa Fe), Trelew (Chubut), Salta (Salta), La Banda (Santiago Del Estero), La Rioja (LA Rioja), Rio Grande (Tierra Del Fuego, Antártida e Islas Del Atlántico Sur), San Carlos De Bariloche (RIO Negro), San Francisco (Córdoba), San Luis (SAN Luis), Santa Fe (Santa Fe), Santiago Del Estero (Santiago del Estero) y Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro (Corrientes).

sociedad civil que participen en actividades vinculadas al desarrollo y uso de indicadores nacionales clave para ampliar el intercambio de información y promover las distintas funciones que puede desempeñar cada entidad fiscalizadora superior en relación con el desarrollo y el uso de los indicadores a fin de fomentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia gubernamentales.

Ser parte el algo que se encuentra “en camino hacia”, seguramente nos llevará también a ese lugar que estimamos es el indicado.

***Obtención de Certificaciones bajo normas de Calidad:**

Un principio que resulta acorde con la eficiencia de las EFS es el hecho de que la calidad como tal dejó de ser definida por el "prestador" para pasar a ser definida por el "destinatario" de dicha prestación, quien debe resultar plena y consistentemente satisfecho con la misma. Esta afirmación coincide plenamente con los principios rectores de la buena gobernanza, por lo que, avanzar en términos de calidad desde el TCP tiene implicancias directas en la atención que se comienza a poner en el ciudadano, como una de sus premisas.

Enmarcando esta cuestión, la inserción de la calidad en la administración pública, se remite a la aparición de la nueva gerencia pública, un producto de la conjunción de elementos económicos, empresariales y gerenciales entre los que resaltó la "orientación al cliente", compuesta por elementos como la calidad del servicio, entendida como "el grado de satisfacción aportado por la naturaleza del resultado y la prestación del servicio efectuado a los objetivos del gobierno y, eventualmente, a las necesidades del cliente" (OCDE, 1997; pág. 333).

Estas premisas dieron lugar a que se asumiera que "la irrupción del ciudadano [cliente] como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia irrepresentativa como beneficiaria primaria de la gestión pública ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad". De este modo la orientación de las administraciones públicas hacia la calidad se observó como un aspecto fundamental para que ésta pudiera lograr su modernización (Malvicino, 2001: pág. 4).

El TCP ha implementado un Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la Norma ISO¹¹⁵ 9001 que sirve de marco y guía para la obtención de nuevos y ampliados objetivos, siendo los hitos principales en dicho proceso:

- Año 2014: el camino hacia la certificación de la calidad de algunos de los procesos del TCP se inició a fines del año 2014. Los consultores contratados del Programa del Sistema de Gestión

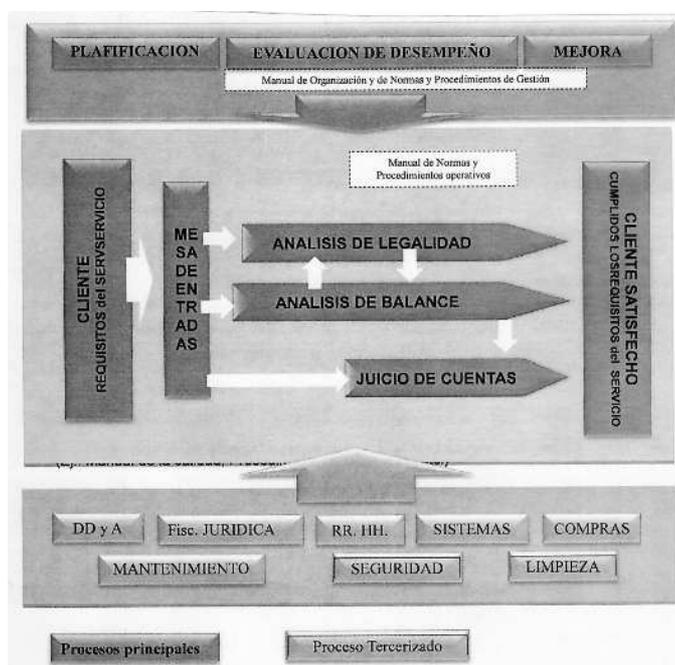
¹¹⁵La Organización Internacional de Normalización (originalmente en inglés: International Organization for Standardization, conocida por la abreviación ISO) es una organización para la creación de estándares internacionales compuesta por diversas organizaciones nacionales de estandarización.

de Calidad, encargados de implementar el Sistema de Gestión de Calidad, llevaron adelante un relevamiento de procesos, personas y normas que implicó una revisión de los procedimientos de trabajo, las funciones, las tareas y las normas vigentes.

- Año 2015: en abril de dicho año, el Instituto Argentino de Certificación y Normalización (IRAM) certificó que el TCP cumple con los requisitos de la norma internacional ISO 9001:2008 en sus procesos de Análisis de legalidad, Análisis de Balances, y Juicios de Cuentas. La vigencia de la certificación obtenida fue a partir del 21/04/2015, conservándose hasta la actualidad¹¹⁶.

- Años 2016/2017: el TCP superó con éxito las auditorías de Mantenimiento de los procesos certificados, siendo la conclusión de las mismas: “[r]ecomendar al Comité General de Certificación de IRAM que se mantenga la certificación del Sistema de Gestión de la Calidad de la organización”.

- Año 2018: re-certificación de calidad bajo la norma ISO 9001:2015; se incorporaron algunas variantes como ser los análisis de riesgo organizacional, aprobándose el nuevo Manual de Organización y Normas y Procedimientos de Gestión por Resolución N.º 51/2018 TCP. El mapa de procesos que se encuentra incluido en tal certificación comprende:



Fuente: Resolución N.º 51/2018 TCP

¹¹⁶ Para obtener el reconocimiento público de la mejora en calidad de la organización, se procede a buscar la certificación o acreditación, como proceso voluntario al que se somete dicha organización, en donde se evalúa, monitorea y otorga por escrito (certificado), su buena labor en mejora de la calidad externa e interna. El proceso de certificación es llevado a cabo por un ente independiente a la organización, haciendo constar que dicha organización, producto, proceso, servicio o gestión del sistema, cumple con cierto nivel de calidad, en comparación con los requerimientos asociados a una norma específica de aceptación internacional (Rainforest Alliance 2003; Pillou 2004).

López Camps (1998), a quien seguimos, expresa que deben existir algunas cuestiones comunes en todos los esfuerzos de mejora de la calidad de la gestión pública; al respecto estimamos que las mismas se verifican en el TCP, lo cual nos indica que el camino emprendido hacia la calidad tiene asidero y va más allá de la obtención del “papelito” certificatorio. Tales aspectos necesariamente deben incluir:

- voluntad de satisfacer a los ciudadanos: quienes son identificados como usuarios, clientes, personas interesadas, o modernamente “stakeholders”. Éstos últimos incluyen a los “sujetos sociales directamente interesados en los resultados de una política pública o acción estatal (Cunill Grau; 2000; pág. 6);
- compromiso por un nuevo liderazgo directivo orientado a prestar servicios de calidad. Al respecto, nos expresara el actual Presidente del TCP (CPN Oscar Biagioni: *“es una de las prioridades de nuestra gestión posicionar al TCP como un órgano de excelencia no solo a nivel provincial sino también a nivel nacional, el cual debe ser reconocido por su labor y su contribución al mejor funcionamiento de lo público”*).
- mayor preocupación por el “empowerment” de los empleados públicos y por su participación en la toma de decisiones;
- mayor atención en cómo se prestan los servicios y cómo se mide su calidad;
- simplificación de los procedimientos de trabajo, mediante la disminución de la cadena de mando, la supresión de aquellos trabajos que no aportan valor agregado, el menor papeleo, etc;
- adopción de una visión estratégica, especialmente orientada a mejorar la calidad de los servicios;
- creación de climas laborales y organización del trabajo más motivadora para los empleados;
- adopción de sistemas de trabajo más flexibles (en la gestión de personal, sistema de compras).

“La Calidad” y su búsqueda a partir de anteponer la preocupación por el ciudadano, debe plantearse como piedra angular a la hora de definir una estrategia de mejora dentro del TCP. Así, en su página Web¹¹⁷ se expone que resulta necesario enfocar a la organización en el desarrollo de herramientas basadas en nuevas formas organizativas y de gestión, tendientes a la mejora de la calidad del servicio público, con el fin de promover un buen gobierno; estimulando una administración pública abierta a la innovación, y procedimientos adecuados para la obtención de los objetivos propuestos. Como vemos, la incursión en procesos de certificación de calidad tiene un componente contributivo al objetivo de considerar al ciudadano y hacerlo partícipe de la propia gestión, constituyendo un apoyo esencial para que nuevos modos de operación se pongan en marcha.

¹¹⁷ Consultado en <https://www.tcpsantafe.gob.ar/index.php?/esl/Calidad/Sistema-de-Gestion> (07/03/2019).

4.3- Diagnóstico estratégico del TCP y su representación mediante una matriz FODA¹¹⁸:

Luego del análisis llevado a cabo hasta aquí, y también apoyados en nuestra experiencia diaria en el organismo, estimamos que hoy su realidad presenta tanto condicionantes positivos como negativos, de los cuales algunos emanan “desde su interior” y otros provienen “desde el afuera”; si pensamos en la finalidad de emprender cualquier cambio en su gestión, en sus objetivos y alcance de sus tareas.

Debemos expresar aquí que la exposición en profundidad de los diferentes argumentos (positivos y negativos) en algunos casos ya han sido desarrollados y en otros serán parte del próximo capítulo; por lo cual lo que buscamos en el presente apartado es realizar una compilación con fines de síntesis, recurriendo a tales fines a la construcción de la siempre útil y visual matriz FODA.

También corresponde dejar sentado que cada una de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas fueron tomadas en cuenta desde el punto de vista de los objetivos de nuestra investigación; es decir ponderando la actualidad organizacional con miras exclusivas a evaluar la factibilidad de incorporación de procedimientos de control social; son dichas factores clave los que hemos tomado en consideración. En torno a ello presentamos las siguientes:

***Fortalezas:**

1. Rango constitucional y amplias facultades de auditoría y jurisdiccionales: como hemos descripto al abordar sus competencias, el TCP tiene una gran amplitud de facultades -cosa que no ocurre cuando analizamos a otros Tribunales de Cuentas provinciales, como así tampoco en el caso de Auditorías Generales como la nacional o de la provincia de Salta- en materia de control y auditoría, lo cual además tiene su respaldo en la propia Constitución provincial (Artículo N.º 81).
2. Reconocimiento legal de su autonomía y autarquía: por artículo N.º 192 de la ley 12510 se establece que el TCP “contará con personería jurídica, autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera”¹¹⁹. Tales características brindan abren un abanico

¹¹⁸ FODA proviene del acrónimo en inglés SWOT, en español las siglas son FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). El análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que en su conjunto diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa; es decir, las oportunidades y amenazas. También es una herramienta que puede considerarse sencilla y permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada (Porter; 1998).

¹¹⁹ Como se expresa en Gordillo (2017), tradicionalmente se distinguen dos conceptos escalonados: “a) “Autarquía” significaría exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo; b) “Autonomía” agregaría a la característica anterior la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior (pág. 377).

para su autoadministración que debe ser aprovechado a los fines de definir dentro de sus procedimientos instancias de participación ciudadana en el marco del ejercicio de sus competencias constitucionales.

3. RRHH capacitados y profesionalizados: es un carácter muy notorio en el organismo la alta proporción dentro de su personal de profesionales universitarios, los cuales además desarrollan capacitaciones permanentes. Ello dota al TCP de flexibilidad para la asignación de funciones a su personal, reforzando el trabajo en las áreas que lo necesiten sin resentir el resultado final.
4. Estatuto propio, buen ambiente de trabajo y nivel de remuneraciones: las condiciones de trabajo, así como las posibilidades de carrera se encuentran por sobre las que ofrece la administración pública provincial en términos generales, y además todo ello establecido por norma legal en un estatuto que es exclusivo para su personal. Estos aspectos constituyen factores motivacionales muy importantes.
5. Cuerpo de Vocales completo y con importante predisposición para el cambio y la mejora: desde el año 2015 (ver cuadro de fojas 167) el TCP se ha conformado con sus cinco integrantes titulares, ello constituye un elemento positivo en términos de operatividad, así como de riqueza de aportes y puntos de vista de la dirigencia¹²⁰.
6. Conformación de una Dirección General de Auditorías: hoy el TCP posee dentro de su estructuras un área específicamente abocada a la realización de auditorías; ello constituye un aspecto de avanzada cuando analizamos la realidad de los Tribunales de Cuentas a nivel de las distintas provincias de nuestro país. Así por Resolución N.º 99/2018 TCP se creó dicha dirección, y luego por Resolución N.º 83/2019 -de fecha 05/07/2019-¹²¹se terminó de configurar todos los niveles jerárquicos dentro de la misma; constituyendo tales resoluciones expresión de las posibilidades en términos normativos y de disponer su estructura con las que cuenta el Organismo (de acuerdo al artículo N.º 203 de la Ley 12510).

Tal Dirección aún resta por configurarse en la práctica, lo cual permitirá avanzar en

¹²⁰ *“La integración completa del Cuerpo Plenario a partir de Vocales titulares designados conforme las instancias definidas por la norma, ha resultado un aspecto fundamental para encarar procesos internos de mejora y modernización. En tiempos en que éramos dos o tres Vocales a cargo de todo el universo de control, muchas veces la urgencia por los temas diarios dificultaba el pensar más allá de ello y emprender acciones para el cambio. Hoy estamos en un momento oportuno para ello y muestras de ello son todos los avances en términos de fortalecimiento institucional que venimos incursionando” (María del Carmen Crescimanno, según entrevista desarrollada el día 10/06/2019).*

¹²¹ *En los Considerandos de dicha Resolución se expresa que “la nueva estructura orgánica funcional resulta necesaria a los fines de dotar a la Dirección General de Auditorías de las competencias y herramientas que le permitan asegurar un ordenado y eficiente desenvolvimiento del área, con miras a la consecución de los ambiciosos objetivos que se plantean en aras del fortalecimiento de las actividades de control de este Tribunal”.*

términos del desarrollo de procesos de control más cercanos al ciudadano.

7. Vigencia de certificaciones de Calidad y de Programas para la mejora: se encuentran normalizados de acuerdo con normas ISO-IRAM, los procedimientos principales que hacen al ejercicio de su competencia; esto ha permitido repensar los procesos actuales, instrumentándose acciones para su mejora y fundamentalmente enfocando su accionar en la satisfacción no solo de los requisitos legales sino también de los intereses del ciudadano, el cual es pensado como destinatario último de su accionar.
8. Acceso a la información pública generada por el Organismo: el TCP ha normado mediante su Resolución N.º 51/2013 las implicancias, alcance y procedimientos que deben desplegarse a los fines de suministrar a la ciudadanía información relativa a sus actividades que se considera como pública. Ello va en sintonía directa con el hecho de que la información debe estar disponible al ciudadano como requisito basal para cualquier pretensión de control social.
9. Sitio Web institucional propio: la presencia en la Web constituye una vía de acercamiento a la ciudadanía que hoy no puede desconocer ningún organismo que debe estar al servicio de la misma. En dicho contexto debe destacarse que la Web del TCP además de ofrecer información respecto de la operatoria y avances del organismo, cuenta con un link de contacto habilitado, lo cual constituye una importante base para la participación (no obstante, resta mucho que recorrer en este sentido ya que su uso es todavía muy incipiente).
10. Amplias y fructíferas relaciones institucionales nacionales e internacionales: como expusiéramos, el TCP hoy cuenta con presencia en varios organismos vinculados a su materia; en los cuales se ha instaurado desde hace un tiempo y cada vez con mayor fuerza, la necesidad de incorporar al ciudadano en la esfera del control.

***Oportunidades:**

1. Creciente propensión ciudadana hacia su presencia en asuntos públicos: como ya habláramos al respecto, hoy nos encontramos en un proceso de cambio cultural en el cual la ciudadanía presenta una cada vez mayor voracidad por ser escuchada y que sus derechos sean respetados. Esta situación debe ser aprovechada desde la perspectiva de los organismos de control encausando dicho impulso a los fines de encontrar en los ciudadanos aliados para el control.
2. Marco normativo nacional y provincial acorde a la participación: encontramos tanto a nivel nacional como de las provincias, legislación relativa al acceso a la información

pública por parte de la ciudadanía, la cual es interpretada como un derecho ineludible; y además la vigencia de procedimientos de participación ciudadana principalmente referida a instancias en los procesos de gestión pública.

3. Organismos internacionales con fuerte impulso en materia de buena gobernanza dentro de las EFS: la tendencia que proponemos viene siendo abordada desde hace un tiempo por parte de los organismos supra nacional en materia del control. Tal preocupación es acorde con las tendencias internacionales respecto de los procesos de modernización del Estado¹²².
4. Preocupación por el tema y sanción de normas de auditoría gubernamental dentro del SPTCRA: la reglamentación elaborada por el IETEI demuestra un importante avance en la dirección que pretendemos en términos de las corrientes del control a nivel nacional, mostrando el camino para el desarrollo creciente de auditorías. Esto permite evidenciar que las mismas han comenzado a ocupar una mayor centralidad respecto a tiempos pasados, en donde las funciones jurisdiccionales constituían el único foco de atención.

***Debilidades:**

1. Desarrollo de un control centrado en aspectos legales y formales: el principal despliegue del TCP se ejecuta en términos de verificación de las formalidades de las rendiciones de cuentas y de actos administrativos. Sin dejarse de lado las mismas, debe avanzarse en términos de ejecutar acciones más acordes con la verificación del real impacto de las políticas públicas.
2. Dirección General de Auditoría “vacía”: aún hoy la misma no cuenta con personal asignado al cubrimiento de sus cargos; por ello actualmente las auditorías se llevan a cabo por personal afectado esporádicamente a tales funciones. Esto, sin lugar a dudas, atenta contra las posibilidades de avanzar en términos de ampliar las actividades de auditoría.
3. Insuficiente normativa propia sobre auditorías y carencia de indicadores de riesgo: en cuanto al aspecto reglamentario solo se cuenta con la Resolución N.º 28/2006 TCP en donde se indica que para la ejecución de trabajos de auditoría se aplicarán normas del IETEI y supletoriamente de la AGN. Por otro lado, no existe la elaboración de indicadores de riesgo que permitan la definición de parámetros adecuados para la selección de las muestras y la implementación de auditorías; con lo cual la elaboración

¹²² “La CTPBG de OLACEFS viene trabajando arduamente con la finalidad de que sea agenda de los organismos de control nacionales su interés primero y luego sus prácticas en términos de participación ciudadana en el control, significando la misma un aspecto contributivo a que las EFS comiencen a aplicar la buena gobernanza en su accionar diario” (Dra. Miriam Insausti, entrevista del 28/06/2019).

de los Planes Anuales de auditoría caen en definiciones casi intuitivas,

4. Inexistencia de normas propias que reglamenten procedimientos de participación: más allá de la reglamentación referida al acceso a la información Pública, no existe ningún otro mecanismo relativo al tema.
5. Poca visibilización ante la sociedad: se da una escasa difusión de las tareas emprendidas por el Organismo, solamente mediante su página Web, existiendo además pocas posibilidades de contactarse con el mismo.
6. Falta de complementariedad y de trabajos conjuntos con la SIGEP: hoy en día no existe relacionamiento en términos de trabajo conjunto con el órgano de control interno de la provincia.
7. Excesiva homogeneidad en la conformación de sus RRHH: existen muy pocos profesionales de otras ramas del conocimiento, más allá de contadores y abogados; ello atenta en términos de la conformación de equipos interdisciplinarios con fines de control más allá del formal y legal.
8. Fallas de comunicación y de unificación de criterios de trabajo: los contadores fiscales que operan en las delegaciones se encuentran en cierto modo aislados, ello obedece a la dispersión geográfica así como a la idea de que su equipo de trabajo es la de la propia delegación. Se pierde la percepción de identidad o de pertenencia a un verdadero equipo de trabajo. Parece desdoblarse la identidad, una parte del Contador Fiscal queda en la delegación fiscal y su equipo primario de tareas, pero la otra parte, la ligada al TCP como organismo, queda supeditada a reuniones informales, fortuitas, azarosas o a los informes que realizan las instancias superiores. Además existe falta de coordinación y complementariedad en el trabajo de diferentes áreas como ser: Área I y II, Fiscalías Generales y Secretarías de Sala.

***Amenazas:**

1. Pobre conocimiento en el “ciudadano de a pie”: como hemos expuesto el TCP no es un organismo cuyo trabajo sea sabido por la ciudadanía. Esta situación atenta contra las pretensiones de que el ciudadano se acerque a la esfera pública del control.
2. Pocas experiencias de aplicación del control social dentro de las EFS: tanto a nivel nacional como de los países de la región se observan casos en los cuales se ha trabajado desde las EFS en la exposición de resultados al ciudadano o atención de sus quejas pero resta darle a éste la posibilidad de co-controlar.
3. Tendencia nacional a la pérdida de jurisdiccionalidad de Tribunales de Cuentas: a nivel

provincial se vienen evidenciando modificaciones en las normativas provinciales a partir de las cuales se recorta el espectro del accionar de los Tribunales, asemejándolos más a las Auditorías Generales, en donde las funciones jurisdiccionales dejan de estar en su órbita. Todo aspecto que haga más pequeño su ámbito de actuación resulta negativo en términos de fortalecer su funcionamiento.

***Matriz FODA del TCP en relación a la participación ciudadana (elaboración propia):**

ASPECTOS POSITIVOS		ASPECTOS NEGATIVOS	
FORTALEZAS		DEBILIDADES	
ASPECTOS INTERNOS	*Rango constitucional y amplias facultades de auditoría y jurisdiccionales. *Reconocimiento legal de su autonomía y autarquía. *RRHH capacitados y profesionalizados. Estatuto propio, buen ambiente de trabajo y nivel de remuneraciones. *Cuerpo de Vocales completo y con importante predisposición para el cambio y la mejora. *Conformación de una Dirección General de Auditorías. *Vigencia de certificaciones de Calidad y de Programas para la mejora. *Acceso a la información pública generada por el Organismo. *Sitio WEB institucional propio. *Amplias y fructíferas relaciones institucionales nacionales e internacionales.	*Desarrollo de un control centrado en aspectos legales y formales. *Dirección General de Auditoría “vacía”. *Insuficiente normativa propia sobre auditorías y carencia de indicadores de riesgo. *Inexistencia de normas propias que reglamenten procedimientos de participación. *Poca visibilización ante la sociedad. *Falta de complementariedad y de trabajos conjuntos con la SIGEP. *Excesiva homogeneidad en la conformación de sus RRHH. *Fallas de comunicación y de unificación de criterios de trabajo.	
	ASPECTOS EXTERNOS	*Creciente propensión ciudadana hacia su presencia en asuntos públicos. *Marco normativo nacional y provincial acorde a la participación. *Organismos internacionales con fuerte impulso en materia de buena gobernanza dentro de las EFS. *Preocupación por el tema y sanción de normas de auditoría gubernamental dentro del SPTCRA.	*Pobre conocimiento en el “ciudadano de a pie”. *Pocas experiencias de aplicación del control social dentro de las EFS. *Tendencia nacional a la pérdida de jurisdiccionalidad de Tribunales de Cuentas.

Fuente: elaboración propia

Capítulo V:

Propuesta de incorporación de la participación ciudadana al Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe para su Buena Gobernanza:

La tarea principal de la auditoría gubernamental externa consiste en controlar “si los fondos públicos se aplican de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo a los principios de la legalidad y regularidad (Moser; 2009). Por ello, estas entidades deben usar la Ley como escudo y espada de su actuación, y conducirse como espejo y conciencia de la sociedad para hacer viable el mejoramiento del Estado, sin importar que sean consideradas como instituciones incómodas que no son complacientes con el poder político (Memorias OPAM; 2009).

Habiendo desarrollado las diferentes aristas que componen el sustento de nuestro estudio: buena gobernanza, participación ciudadana, control estatal y control social; así como la realidad del TCP en términos de definir el marco que existe para la incorporación de prácticas participativas en el control, arribamos a este capítulo en el cual pretendemos poner en tensión las hipótesis planteadas a los fines de cumplir con los objetivos de la investigación.

En tal camino, reafirmamos el papel trascendente que debe desempeñar el TCP mediante el ejercicio de sus competencias, también descritas en capítulos anteriores, en la fiscalización del ejercicio del poder político en los regímenes democráticos, especialmente en países caracterizados por altos índices de corrupción e ineficiencia en la gestión pública.

En los últimos años, cada vez hay un mayor requerimiento para que los organismos de control establezcan mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana en su labor; por lo que debe procurarse fortalecer sus funciones, aumentar la demanda por rendición de cuentas a la administración pública, y, por ende, incrementar la credibilidad de las políticas y programas de gobierno. La evolución que se propugna de las EFS debe enfilarse hacia la incorporación de enfoques evaluativos y de revisión de políticas públicas, sin abandonar los mecanismos tradicionales y útiles de control que se vienen ejerciendo.

La exigencia social de una fidedigna rendición de cuentas de los diversos actores

estatales y paraestatales que forman parte de las políticas y gestión públicas, y la demanda cada vez más acuciosa de la ciudadanía por tener acceso a información clara, comprensible, accesible, confiable, oportuna y pública obliga a las EFS a adaptarse a estos nuevos entornos, a los fines de posibilitar el cumplimiento de estos requerimientos democráticos y ciudadanos que se le presentan.

La evaluación de resultados, en su calidad de efecto operativo de la rendición de cuentas, debe aparecer o fortalecerse dentro de la esfera de las EFS, para concretar la aspiración de que quines gobiernan informen y justifiquen sus actos, y que eventualmente puedan ser sancionados ante incumplimientos (Payne y otros; 2006).

El control no puede ser un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para permitir e incluso potenciar el ejercicio político y administrativo responsable de los Estados para con sus ciudadanos; no entorpeciendo la función fundamental del Estado, la cual es proporcionar resultados concretos y tangibles, pero también económicos y eficientes a los habitantes de una nación. Es pues, responsabilidad de las EFS, actuar con profesionalismo y objetividad, y convertirse en promotoras de la transparencia y la mejora continua, garantes para la sociedad de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia (Memorias OPAM; 2009).

Como expresa Offe (1994), la legitimidad basada en la legalidad no es suficiente; para el caso de las organizaciones públicas tiene que venir unida y reforzada por unos resultados ligados a la resolución de problemas y la satisfacción de demandas. "Hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia, que la legitimidad venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales" (pág. 287).

Estimamos que resulta imprescindible ejercitar las competencias de control mediante la incorporación de los principios de la buena gobernanza, impregnados de la arista que aporta el control ciudadano. Deviene imperioso revertir la situación de que los informes emitidos por las EFS no revisten la importancia pública que merecen, no siendo tales organismos apreciados por la sociedad civil como ámbitos para la participación; es necesario su ciudadanización, a través de la creación de mecanismos de participación (Memorias OPAM, 2009).

Estableciendo un parangón con los sujetos de leyes tributarias, podemos decir respecto del desempeño de las EFS en torno a la participación ciudadana que estas están llamados a cumplir un doble rol: por un lado convertirse en “Sujetos Pasivos”, es decir adoptar sus principios en su propio devenir diario e incorporar en su andamiaje al ciudadano como actor involucrado; y por el otro, ser “Sujetos Activos”, en tanto también deben verificar el

cumplimiento de tales premisas participativas por parte del resto de la administración pública a quien controlan, propugnando su intensificación, tanto en calidad como en cantidad.

Hecha tal digresión, nuestro estudio se centrará en el rol de “Sujetos Pasivos” que deben cumplir las EFS, y en especial el TCP, dado que nuestro aporte tiene por objeto la incorporación de prácticas de participación ciudadana en las operatorias de dichos organismos de control.

En el presente capítulo proponemos aquello que metafóricamente puede definirse como “punto de llegada”, a los fines de situarnos en el lugar hacia el cual pretendemos arribar en términos de incorporación de la participación ciudadana dentro del TCP, dado nuestro “Punto de partida” y las características actuales que hemos analizado en el capítulo anterior. Amén de ello, somos plenamente conscientes de que todo ello es totalmente cambiante y evoluciona de manera constante, con lo cual no existe un “punto de llegada” sino que siempre será un camino hacia.

Decir “qué es lo que necesitamos” para la mejora cuantitativa y sobre todo cualitativa del TCP, desde la óptica y convicciones de la presente investigación, emerge con claridad: incorporar la participación ciudadana; ahora bien, edificar el “cómo lo hacemos”, implica un desafío bastante más complejo, el cual pretendemos abordar en el actual capítulo.

5.1- Fortalecimiento relacional del TCP: el “qué hacer” y “por qué” en términos de participación ciudadana soporte de las tareas de control.

El cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones (March y Olsen; 1997) que, debido a nuevas características en el medio ambiente, se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias. La reforma institucional puede ser entendida como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización; apareciendo en conflicto por una parte la inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales tendientes a la estabilidad, y por la otra “las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie” (Vergara, 1997; pág. 30). Analizada la realidad del TCP, sus competencias y atribuciones, creemos que es a partir de las mismas que dicho organismo puede y debe ejercer un control colaborativo con agentes privados, generando un círculo virtuoso de mutua colaboración; significando ello una verdadera reforma institucional, resultando claro el papel que el TCP debe jugar para el logro del buen gobierno a nivel provincial.

En dicho sentido, a la hora de ponderar los motivos que justifican dicha contribución, deben ponerse en relieve dos aspectos fundamentales (OCDE, 2013):

- las EFS componen el sistema de responsabilización estatal, cuidando de la gestión de los recursos públicos y de los contratos administrativos. Como se expresa en OLACEFS (2015), es común que exista una asociación lógica entre la buena gobernanza y la fiscalización superior, y ello estriba en que las EFS son instituciones que influyen de manera directa en el comportamiento de las organizaciones públicas;
- las EFS son quienes cuentan con la independencia y capacidad necesaria para evaluar las acciones de gobierno, informando a la sociedad civil la forma como las políticas públicas son gestionadas e indicando evidencias del perfeccionamiento de la actuación estatal. Por lo general estos organismos de control, tal cual ocurre con el TCP, son agencias externas al aparato gubernamental, permitiéndole dicha posición privilegiada vigilar de manera objetiva e imparcial, el desempeño financiero de las organizaciones públicas.

Así, además de la tradicional fiscalización y funciones de control legal y formal, como venimos expresando, las sociedades demandan que las EFS perfeccionen su funcionamiento para el logro de objetivos mucho más amplios y pretenciosos propios de la buena gobernanza. La incorporación de mecanismos de control fiscal participativo constituye el medio que estimamos hace falta.

Conducente con ello consideramos oportuno exponer aquí algunos principios expuestos

en la XIX Asamblea General de la OLACEFS (Principios Rendición de Cuentas, Declaración de Asunción, 2009) como deseables para el desempeño de las EFS en torno a su apertura a la participación ciudadana:

1- Transparencia de la información: la publicidad de las actuaciones públicas debe ser una premisa fundamental, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviéndose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados. Los órganos de control deberán por un lado impulsar que la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuenten con las mencionadas características, y por otro procurar que la información propia cuente con tales caracteres.

2- Participación ciudadana activa: la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano, participando 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 deben fortalecer 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.

3- Liderazgo de las EFS: las EFS deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno.

Para el ejercicio de dicho liderazgo, las EFS fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y experiencias y aumentar sus potencialidades con vistas a la incorporación de un auténtico control estatal participativo, reconociendo al ciudadano como la fuente original y soberana del poder público (Memorias OPAM; 2009).

La participación ciudadana en el control fiscal es una herramienta que se debe fortalecer ya que la comunidad ha de ser un agente activo en la vigilancia del uso adecuado de los recursos públicos. En este sentido, el control fiscal participativo contribuye a dar mejores usos a los recursos y lograr mejores resultados y por ende una mejor credibilidad de la comunidad en las entidades que ejercen el control fiscal del país.

Si bien, la participación ciudadana es un eje esencial sobre el cual deben operar las EFS,

la realidad nos muestra que la ciudadanía no se apropia de las EFS y desconocen sus funciones, tal cual como pudimos ver en acápites anteriores respecto del “uso” que hoy se da a la página Web del TCP; con lo cual revertir tal evidencia constituye un reto ineludible y conducente que debe afrontar el organismo como vehículo para el logro de “más y mejores controles”.

A partir de la cooperación mutua con la ciudadanía, el TCP logrará no solamente difundir el trabajo realizado, sino también encauzar con mayor eficacia, las actividades que la fiscalización superior conlleva. En torno a ello, a continuación desarrollaremos una propuesta de planificación, ejecución y seguimiento de las tareas de control en las cuales se efectivice un acercamiento a la ciudadanía como parte de una visión integral que permita reivindicar y viabilizar el control participativo.

Con fines gráficos y explicativos, hemos subdividido los momentos en los cuales puede (y creemos debe) insertarse al ciudadano en las tareas desarrolladas por el TCP en lo que llamamos los “tres momentos del proceso de control”:

- El “Antes”: corresponde a las etapas de planificación de las labores a desarrollar, como ser la determinaciones de los objetos y sujetos de las auditorías, así como los procedimientos y alcance de las mismas; el inicio de investigaciones relativas a juicios de responsabilidad o la determinación del mayor o menor énfasis en tareas de verificación de rendiciones de cuentas o vigilancia de actos administrativos.
- El “Durante”: incluye la colaboración con sectores de la esfera privada en la realización de verificaciones, en la exposición del grado de satisfacción con las políticas públicas y en el aporte de miradas más cercanas a la realidad del objeto de control sobre el cual se despliegan las acciones del TCP.
- El “Después”: tiene que ver fundamentalmente con el modo y a quienes se le expone el resultado de la acción de control; el cómo estará disponible la diferente información producida. Todo ello servirá de retroalimentación y de ingrediente clave al proceso que se reiniciará con un nuevo “antes”.

Cada uno de estos “momentos” debe aparecer fortalecido por mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales hemos expuesto: las auditorías visibles, la promoción y atención de denuncias ciudadanas, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, el fomento del acceso a la información pública y otros que a continuación desarrollaremos.

5.1.1- El “Antes”: “Acceso a la Información Pública” y “Atención de denuncias y propuestas ciudadanas”.

***Acceso a la información pública:**

Si pretendemos ubicar este requisito dentro de la temporalidad que abarcan los procesos llevados a cabo por el TCP, sin lugar a dudas tal atributo debe estar presente siempre: “antes, durante y después”, constituyendo un elemento transversal a los que hemos llamado los tres “momentos del control”. La adopción de medidas que transparenten el desarrollo de los diferentes proyectos es absolutamente necesario, los ciudadanos tienen derecho a saber el destino de los fondos que han aportado al Estado de diferentes maneras (Fontanini y otro; 2013).

La inclusión de este derecho en el “Antes” no es caprichosa sino que responde a nuestra convicción de que debe ser considerado como un escenario previo e inescindible a cualquier pretensión de participación ciudadana.

Con finalidad de precisión, creemos que corresponde aquí definir qué se entiende por información; en tal sentido, Wersig (1993) expone de manera muy breve aunque no por ello insuficiente: “[i]nformación es conocimiento para la acción” (pág. 104). Esta definición es acertada porque liga dos conceptos que generalmente mezclamos porque están intrínsecamente relacionados. No hay información sin conocimiento y tampoco podemos obtener conocimiento sin información, y como bien lo advierte Stone (1995) reducimos la incertidumbre con información.

Ahora bien, cuando al concepto de información le agregamos el adjetivo: pública; no podemos desconocer que ello está íntimamente relacionado con la consolidación de los Estados democráticos contemporáneos (Castells; 2005), constituyendo un derecho indisputable de la ciudadanía y cuyo ejercicio, siguiendo a Álvarez (en Memorias OPAM, 2009), se debe sustentar en tres premisas básicas (las que además estamos convencidos que deben servir como guía para el accionar del TCP con motivo de la apertura que estamos incentivando):

- la información es un bien público: ésta, junto con el conocimiento se presentan como el paso obligado para realizar las valoraciones, críticas o reflexiones que nos lleven a emprender acciones, producir o tomar decisiones. El uso de la información es una actividad esencial en el mundo actual pero para tales efectos se impone la condición del acceso para que el uso sea posible y equitativo;

- la información pertenece a las personas: si se quiere llegar a un efectivo proceso de instrumentalización de su “derecho de acceso”, resulta de vital importancia convencer a las

personas de que ésta les pertenece, que es suya, que tienen el derecho de saberla y que los funcionarios solamente son sus administradores y se encuentran obligados a compartirla.

De la capacidad que tengan las personas para estructurar solicitudes de información, razonadas y precisas, dependerá en mucho el éxito del sistema.

- el servidor público es un sujeto obligado por la ley: en este contexto el servidor público tiene, además de sus responsabilidades habituales, obligaciones puntuales derivadas de los procesos de información pública, ya que el régimen obligacional derivado de las legislaciones de acceso a la información pública se encuentra perfectamente definido.

Sentadas tales bases, sostenemos que el derecho de acceder libremente a la información en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes y la transparencia de las actuaciones estatales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 1998). El acceso a la información que el gobierno origina, consigue, obtiene o procesa es indispensable para dotar a la ciudadanía de las herramientas necesarias para que su participación en los asuntos públicos sea bien argumentada y relevante (Stiglitz; 2002) y para permitir que se incorporen al diálogo de políticas públicas actores tradicionalmente excluidos de este.

Como expresa Viveros (2001), la existencia de controles a la administración sin el reconocimiento del derecho a la información debilita considerablemente la posibilidad de evaluar y fiscalizar, es por ello el énfasis que en este sentido el TCP debe procurar. Aparece su obligación legal, y nos atrevemos a decir también moral, como órgano de control, de facilitar a los ciudadanos el libre acceso a la información relativa a las funciones que realizan, permitiendo a éstos una mayor participación en la vida pública y transparentando su accionar de cara a la sociedad (Fernández Ramos, 1997).

La rendición de cuentas en política abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción. Uno de estos componentes es la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los requerimientos de los gobernados. La rendición de cuentas involucra por tanto, el derecho a recibir información y la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

En los últimos decenios en Latinoamérica se presenció una explosión de sanciones de leyes sobre acceso a la información. Como antecedente, debemos destacar que este derecho tiene expresa consagración en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En nuestro país, todos estos instrumentos fueron ratificados e incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (artículo N.º 75 inc. 22: Atribuciones del Congreso). No obstante, puede sostenerse que la consagración constitucional del derecho a la información ya había tenido lugar ya sea en su artículo N.º 14¹²³, que recepta el derecho a peticionar a las autoridades y a expresar las ideas por la prensa; como en su artículo N.º 1¹²⁴, al establecer un sistema de gobierno democrático y republicano, otorgando a la ciudadanía una función central en la gestión de la cosa pública. No sólo le reserva la función de elegir al gobierno y gobernar a través de sus representantes, sino que le asigna una labor permanente de colaboración y control respecto de las autoridades constituidas.

De manera conducente, a través del Decreto N.º 1172/2003, se aprobaron los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Además, se estableció el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Siguiendo con expresiones tangibles de la voluntad legislativa en términos de propender al reconocimiento de este derecho, la Ley nacional N.º 27275 sancionada en 2016, instrumenta de manera específica el “Derecho de Acceso a la Información Pública”. Dicha norma tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio de este derecho, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda en principios tales como: presunción de publicidad, informalismo, máximo acceso, apertura, no discriminación, máxima premura, gratuidad, legitimación activa, transparencia activa.

Por otra parte, también mediante en dicha ley se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico y con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional. También se crea el Consejo Federal para la Transparencia como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, con fines de cooperación técnica y concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

¹²³ *Artículo N.º 14 Constitución Nacional: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.*

¹²⁴ *Artículo N.º 1 Constitución Nacional: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.*

El ejercicio de este derecho potencia el desarrollo de los derechos civiles, la transparencia, la rendición de cuentas de los funcionarios y fomenta el debate público e informado para evitar la corrupción y los abusos por parte de los poderes estatales. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas (García Ramírez y Gonza; 2007)¹²⁵.

Sin acceso a datos, estadísticas o informes de gestión que justifiquen las decisiones gubernamentales o den cuenta de los resultados de las políticas públicas, las personas no pueden participar plenamente de los asuntos públicos; en otras palabras, los ciudadanos no pueden saber cómo se ejecuta el dinero público que todos aportamos y mucho menos evaluar el desempeño gubernamental.

En nuestra provincia de Santa Fe, su Constitución reconoce como principio republicano de gobierno la publicidad de los actos del Estado y dicho principio se concreta mediante el libre acceso a la información como un elemento fundamental para promover la transparencia de la gestión pública, siendo un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia. Además, a partir de la sanción de los Decretos provinciales N.º 692/09 y 1774/09, se regula el mecanismo de acceso a la información pública y se garantiza un derecho humano fundamental: el libre acceso a la información. Esto constituye una instancia de participación por la cual toda persona puede ejercer su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los organismos y/o entidades contemplados en estos decretos.

Ambas normativas regulan el marco legal del acceso libre a la información mínima publicable respecto a los agentes públicos y determinan la metodología para llevarlo a la práctica. En este sentido, se dispuso que la información pública debe estar ordenada y sistematizada, de modo tal que se encuentre disponible en forma permanente y sea de rápido y fácil acceso.

De la mano a estas implicancias surge como verdad de perogrullo la necesidad de transparencia en el manejo de los recursos públicos y la posibilidad de libre acceso a la información por parte de la comunidad, para que sepa el uso que se le da a sus recursos, por lo que, se hace imprescindible la existencia de EFS de excelencia, fuertes, independientes y oportunos.

Como venimos sosteniendo, las EFS como organismos extrapoder encargados del

¹²⁵ *El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, ese artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, en forma tal que la persona pueda acceder a esa información o recibir una respuesta negativa fundamentada, en el caso de que el Estado limite el acceso por algún motivo permitido por la Convención (Corte IDH; 2006).*

control externo de la hacienda pública, tienen una relevancia significativa. Y es justamente la importante labor que llevan a cabo la que hace necesario que en su ámbito se respete y utilice como principio rector el derecho a la información pública.

Esta afirmación no resulta antojadiza, sino que tiene su justificativo en razones que hacen a la transparencia en el ejercicio de sus funciones específicas que son, nada más ni nada menos que el control de correcto manejo de los fondos públicos por parte de los funcionarios. A ello debemos agregar que el acceso a la información pública, en cuanto herramienta que favorece la transparencia y la participación ciudadana es sin duda un instrumento que, en caso de que se continúe desarrollando tal como lo auguramos, vigorizará el funcionamiento de la administración pública y de las diversas instituciones estatales, haciéndola más honesta y eficaz, por cuanto el control ciudadano y la participación en la toma de decisiones ayudarán a una más eficaz asignación del gasto público.

En el ámbito del TCP, como ya expusieramos, se promulgó la Resolución N.º 0051/13 TCP que regula el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública dentro del organismo; estando explicitado en la actualidad en su página Web (www.tcpsantafe.gov.ar) de manera completa y didáctica todo lo relativo al acceso a la información pública. Tal normativa, enfilada en decretos provinciales y concordante con lo que luego expresó la ley nacional, trata las siguientes cuestiones¹²⁶:

- ¿Quién puede acceder a la información?: toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna. No es necesario que el peticionario acredite derecho subjetivo, ni interés legítimo, ni que cuente con patrocinio letrado. Agregamos en **Anexo III: “Formulario de acceso a la información pública”** (disponible en la Web del TCP).

- ¿Qué se considera información pública?: a toda constancia que obre en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato que haya sido creada por este Tribunal de Cuentas como resultado de su actividad. En especial, los fallos dictados en los Juicios de Cuentas y Responsabilidad siempre que se encuentren firmes.

- ¿Qué comprende el acceso a la información?: el derecho a consultar la misma u obtener constancia de ella. No hay obligación de crear o producir información con la que no cuente el Tribunal al momento de recibir el pedido, ni de procesar u ordenar la existente, ni realizar una investigación para responder la solicitud, ni contestar preguntas.

- ¿Hay excepciones?: hay casos en los que se podrá denegar la información, como ser: si se tratase de información expresamente clasificada como reservada; que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero; notas internas con recomendaciones u opiniones producidas

¹²⁶ Consultado en <https://tcpsantafe.gob.ar/index.php?/esl/Gestion/Acceso-a-la-Informacion-Publica> (01/03/2019).

como parte del proceso previo al dictado de un acto; cuando trate o contenga datos personales de carácter sensible, cuya publicidad vulnere el derecho a la intimidad o al honor; los antecedentes o proyectos de actos normativos; cuando el acceso pueda afectar su conservación material; cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, administrativas o del Tribunal de Cuentas y su divulgación o uso pueda causar perjuicio al normal desarrollo del proceso en trámite; cuando la legislación vigente haya ordenado la confidencialidad de documentos o archivos; o en los casos que la Presidencia del Organismo lo establezca por existir razones excepcionales.

- ¿Qué plazos tiene la entrega de la información? : el Tribunal de Cuentas, previo cumplimiento del trámite pertinente, deberá suministrar la información requerida o denegarla, según el caso, en el plazo de veinte días hábiles. Dicho plazo sólo podrá prorrogarse, por única vez, por diez días hábiles, mediante resolución fundada dictada con anterioridad al vencimiento del plazo inicial, la que deberá ser notificada al peticionante.

No obstante contar con normativa específica sobre la materia y encontrarse tal factibilidad a disposición del ciudadano en la Web del organismo, el grado de receptividad que se ha tenido en estos 6 años desde la vigencia de la Resolución N.º 051/13 TCP ha sido muy baja, no habiéndose operado más de diez pedidos en total. Esto es un indicativo más de que es necesario posicionar al TCP en la comunidad y de forjar una convicción de que éste es un aliado en el control de políticas y gestiones que nos afectan a todos.

*** Atención de denuncias y propuestas ciudadanas:**

En los momentos preliminares del control, resulta fundamental otorgar espacio y entidad a las denuncias y propuestas ciudadanas, las cuáles deben ser uno de los disparadores a la hora de planificar el qué hacer, cómo y dónde.

Este mecanismo de participación en el control fiscal debe involucrar el establecimiento de canales a través de los cuales la ciudadanía pueda poner en conocimiento del ente fiscalizador una inquietud o un hecho que se presume irregular o incluso corrupto u oscuro con respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado.

Los sistemas de denuncias permiten a la sociedad civil activar las funciones de control por parte de los órganos responsables en cada caso. Sirven para iniciar procesos de investigación y sanción de irregularidades, y de presuntos actos de corrupción, además de abrir un espacio para que la sociedad civil participe en el curso de estas investigaciones. Asimismo, en caso de pasividad de los órganos de control, la utilización de los sistemas de denuncia permite ejercer presión para que los órganos de control cumplan con sus funciones. Son una vía

para que la sociedad civil exija que los órganos de control desempeñen sus funciones (Dassen y otros; 2009).

Hay iniciativas de las EFS en América Latina orientadas a crear y fortalecer las oficinas de atención al ciudadano tales son los casos de la Contraloría General del Perú, con su Servicio de Atención de Denuncias; el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras con el Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias; la Contraloría General de Venezuela con la Oficina de Atención al Ciudadano; la Dirección de Atención a la Ciudadanía de Cuba, y la Dirección de Atención al Ciudadano de la Contraloría General de la República de Colombia, entre otras (OLACEFS; 2015).

Es interesante señalar que con mayor frecuencia las EFS utilizan los insumos resultantes de estos procesos en la planificación de sus actividades de fiscalización, con miras a hacerlas más realistas y tomar en cuenta los aportes efectuados por los ciudadanos, y dándole así un mayor uso y proyección a los mismos.

A modo de ejemplo, en nuestro país, el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires ha desarrollado un “Canal de Denuncias” para que los ciudadanos puedan poner en conocimiento del Organismo hechos, actos u omisiones relacionados con irregularidades respecto de los fondos o bienes públicos por parte de funcionarios o agentes estatales (tanto provinciales como municipales) y otras personas en ejercicio de funciones administrativas. En su página de internet se encuentra un espacio destinado a ello, en donde además se brinda información al ciudadano acerca de lo que es una denuncia, como se tramitan las mismas, plazos, posibles sanciones, sugerencias o solicitudes, etc. ¹²⁷

Como se expresa en la ponencia “Participación ciudadana: principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor Público” (XXIII Asamblea general ordinaria de OLACEFS) la calidad de la denuncia como insumo para los procesos de investigación y fiscalización es un atributo que se encuentra ligado no sólo a la disponibilidad de información a que tenga acceso y proporcione el denunciante, sino también a la actitud de atenta escucha, interés manifiesto, capacidad de acogida, receptividad y adecuada asesoría que por parte del personal de una EFS presten a la ciudadanía para depurar la información valiosa y desechar aquella que no resulta de utilidad para esclarecer y verificar determinados hechos

¹²⁷ Consultado en <http://www.htc.gba.gov.ar/denuncias> en fecha 15/04/2018. Allí se expone respecto de la receptividad de las denuncias ciudadanas: “[e]l Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires agradece y valora su participación activa con la finalidad de contribuir con la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Su aporte es muy importante para afianzar la Participación Ciudadana en el control fiscal, nuestro trabajo se orienta al Ciudadano, por ello, contar con su colaboración es esencial.

A tal fin, el Honorable Tribunal de Cuentas ha desarrollado un Canal de Denuncias para que los ciudadanos puedan poner en conocimiento del Organismo hechos, actos u omisiones relacionados con irregularidades respecto de los fondos o bienes públicos por parte de funcionarios o agentes estatales (tanto provinciales como municipales) y otras personas en ejercicio de funciones administrativas”.

denunciados.

La relevancia de la denuncia en el ámbito de la OLACEFS se evidenció al acogerse en la XXI Asamblea General las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas y ONU-INTOSAI de 2011, que incluían la denuncia como mecanismo necesario.

Nuestra tesitura se enfila hacia la necesidad de que dentro del TCP se institucionalice el uso de las denuncias y propuestas como insumo para la planificación de las actividades de fiscalización, con miras a hacerlas más realistas y tomar en cuenta los aportes efectuados por los ciudadanos.

El único canal de comunicación con el cual hoy cuenta la ciudadanía es a través de su Web, en la cual se otorga un espacio para el contacto¹²⁸. El acceso vigente en la página del TCP es el siguiente:

TRIBUNAL DE CUENTAS
Provincia de Santa Fe

INICIO
INSTITUCIONAL
MARCO LEGAL
CALIDAD
GESTIÓN
PRENSA
CONTACTO

CONTACTO

Previo a enviar su mensaje, verifique que el motivo de la consulta se encuentre relacionado con este Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

* Campos Obligatorios

Nombre y Apellido: *

Correo Electrónico: *

Teléfono:

Asunto: *

Mensaje: *

Enviar

Contactos
Sede Principal
Gral. San Martín 1725,
(S3000FRM) Santa Fe
Tel: 342 4571941 / 3531 /
3931
tribunaldecuentas@santafe.gov.ar

Algo siempre es mejor que nada, sin embargo estamos convencidos que debe hacerse un uso mucho más formal de las opiniones del ciudadano, para lo cual en primer lugar se las debe incentivar dado.

Hoy por hoy no existen denuncias ni manifestaciones de opiniones por parte del ciudadano para con el TCP, siendo palpable tal afirmación a partir de la verificación de los sitios en los cuales se ha verificado el ingreso a la página del Tribunal (dicho desarrollo lo hicimos en el acápite 4.1.1 Pto. 2 y vigente en Anexo II: Visitas página Web TCP 2017 y 2018).

¹²⁸ Consultado en <https://tcpsantafe.gob.ar/index.php?esl/CONTACTO> en fecha 01/03/2019.

Como refuerzo de lo que venimos manifestando, un aspecto en el que se encuentra normada por un lado la posibilidad de ciudadanos y de agentes públicos de efectuar denuncias, y por el otro la necesidad de atender las mismas por parte del TCP, tiene que ver con las prescripciones de la Ley N.º 12510 en relación a los Juicios de Responsabilidad.

En la Sección V de Capítulo I – Título VI – artículo N.º 26 se dispone: “[I]os actos, hechos u omisiones de los agentes o funcionarios de la administración pública provincial, o la violación de las normas que regulan la gestión hacendal, susceptibles de producir un perjuicio para el patrimonio estatal, dan lugar al juicio de responsabilidad administrativa, que instruirá el Tribunal de Cuentas. Dicho organismo actúa de oficio, cuando adquiera por sí la presunción o el conocimiento de la existencia de las aludidas irregularidades, o por denuncias formuladas por agentes, funcionarios o terceros”.

Conducente con lo mismo, en el artículo N.º 228, se preceptúa que “[I]os agentes de la administración que tengan conocimiento de irregularidades que hayan ocasionado o pudieren ocasionar perjuicios económicos al Estado, deben comunicarlo a su superior jerárquico, quien lo pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas. Si el imputado fuere el superior jerárquico del denunciante, la comunicación debe efectuarse ante la autoridad inmediata superior. El Tribunal de Cuentas puede desestimar aquellas denuncias que, a su juicio, considere infundadas.”

En relación a ello, el TCP al reglamentar tal normativa por Resolución N.º 10/06 TCP, en su artículo N.º 2 establece: “ “[I]a denuncia formulada por agentes, funcionarios o terceros sobre violación de las normas que regulan la gestión hacendal, susceptibles de producir un perjuicio al patrimonio estatal, deberá contener una relación circunstanciada de los actos, hechos u omisiones lesivos para la Administración, con indicación del nombre de los presuntos autores, cómplices y auxiliares. El Tribunal de Cuentas solo considerará las denuncias que, a su juicio, fueren fundadas, desestimando aquellas de carácter anónimo...”

Como vemos la norma es clara y se encuentra operativa, ahora bien, no obstante existir la posibilidad de efectuar denuncias por parte de la ciudadanía, la misma no se ha ejercido. Además tampoco hay mecanismos institucionalizados (más allá del contacto en el sitio Web) ni circuitos establecidos para estimular y canalizarlas.

Además de la necesidad de diseñar e implementar tales mecanismos; como garantía de quien se involucre, debe tenerse en cuenta la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción o de “mala” aplicación de fondos públicos. En este aspecto existe un vacío normativo de imperiosa ocupación con ánimo de

estimular el involucramiento de la sociedad en el control.

Otra variante relativa a la posibilidad de tomar en consideración las propuestas ciudadanas es el desarrollado en la “Guía virtud de auditoría participativa” OLACEFS ¹²⁹: “Planificación participativa anual”, consiste en un proceso de consulta no vinculante a través del cual las EFS pueden celebrar reuniones anuales con otros actores externos interesados para recibir propuestas sobre las entidades y programas que serán auditados para su posible inclusión en el plan anual. El objetivo principal de la planificación participativa es mejorar el plan anual a través del conocimiento técnico y la información proporcionada por los agentes externos. Este mecanismo es una forma innovadora de incorporar el conocimiento de la ciudadanía, aumentar la capacidad de respuesta, y fomentar la confianza en las EFS. La selección de auditorías es un problema técnico que debe ser objetivo y sistemático, pero el trabajo con la sociedad civil para incorporar sus sugerencias para posibles auditorías, en la medida en que sean compatibles con las necesidades técnicas, constituye un fuerte mecanismo de participación pública.

Para concluir esta instancia relativa al “antes” queremos reflejar con datos concretos la realidad del TCP, en donde aparece palpable que no se ha verificado en la práctica interacción con la ciudadanía como medio para planificar o disparar procedimientos de control. Aquí

¹²⁹ Consultado en <http://e-participatoryaudit.org/esp/module-02/planning-phase-meetings.php>, en fecha 14/03/2019. Allí se indica que los pasos a seguir para la ejecución de las mismas deben incluir:

“1. Crear una base de datos de posibles participantes: desarrollar criterios para la selección de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y colaboración conjunta; crear una base de datos de las OSC y otros actores externos interesados; enviar invitaciones para la reunión anual de consulta.

2. Producir y difundir información antes de la reunión: producir informes atractivos y simplificados para la ciudadanía, junto con otra información relevante (como el calendario de la auditoría, el mandato de las EFS, los informes de auditorías anteriores de interés público, y las principales prioridades para el próximo plan anual); enviar estos documentos en un correo electrónico o enviar invitaciones impresas.

3. Compartir el objetivo de la reunión: la invitación a participar debe especificar claramente el propósito de la reunión y transmitir la importancia de la participación.

4. Reunirse en persona: el propósito de la reunión es compartir información sobre el proceso, explicar la misión de la EFS y su mandato, y dar a conocer los beneficios de la cooperación mutua; la reunión puede adoptar diferentes formatos en función del número de personas invitadas y la duración del evento (paneles con preguntas y respuestas, mesas redondas). Los formatos que fomenten el diálogo son preferibles a la comunicación unidireccional.

5. Establecer un proceso para la presentación de propuestas de las OSC: después de la reunión, las OSC pueden comenzar a reunir evidencia para consolidar una propuesta de auditoría (con información de fondo pertinente) y elaborar una propuesta bien justificada para que las EFS auditen un programa gubernamental específico; la EFS fijará y anunciará una fecha límite para que las OSC presenten sus propuestas.

6. Analizar las propuestas y tomar una decisión: en este paso, la EFS analizará las propuestas de acuerdo a criterios técnicos y competencias de auditoría, evaluará su precisión y prioridad, y decidirá si incluir o no esa propuesta en el plan de auditoría.

7. Retroalimentar a los participantes: la EFS puede informar a los participantes si su propuesta ha sido aceptada o rechazada; si una propuesta ha sido rechazada, la EFS puede proporcionar una breve explicación de por qué no se ha aceptado.

8. Seguimiento: una vez que los informes hayan sido emitidos y estén disponibles al público, la EFS debe enviar una copia del informe de auditoría a aquellas OSC cuyas propuestas fueron aceptadas.

podemos exponer tres cuestiones que son un indicativo de ello:

1- Planificación de auditorías de manera unilateral: los procedimientos de auditoría que anualmente se llevan a cabo por el organismo surgen de un Plan Anual elaborado por las Fiscalías Generales y aprobado por el Plenario. Por resolución N.º 99/18 TCP expresamente se dispone que una de las funciones del Contador Fiscal General Adjunto es: “[e]laborar en base a las propuestas de los Contadores Fiscales Delegados y a su criterio y el del Contador Fiscal General, la propuesta del Plan Anual de Auditorías a ser aprobado por el Cuerpo Plenario”, además dicho plexo normativo en relación a la Dirección General de Auditorías, se dispone que su misión es la de “[i]ntervenir en la planificación y ejecución de las auditorías incluidas en el Plan aprobado por el Cuerpo Plenario para el ejercicio de sus competencias en la materia”.

Si tomamos por ejemplo el Plan de auditorías del año 2018, en los Considerandos de la Resolución N.º 69/2018 TCP, aprobatoria del mismo, se expone que: “ambas Fiscalías Generales de este Órgano de Control Externo, elevan propuesta de las Auditorías que a su juicio deberán llevarse a cabo en Jurisdicciones comprendidas en el artículo 4º de la citada Ley N.º 12510 durante el año 2018, a los fines de que el Cuerpo de Vocales reunido en Acuerdo Plenario, en el marco del programa de acción anual de control externo que se fije así mismo, las incorpore al Plan de Auditorías 2018¹³⁰; Que, dicha propuesta se realiza teniendo en cuenta los aspectos relevantes que surgen, como iniciativa de los profesionales que desarrollan sus tareas de fiscalización en las Delegaciones Fiscales y de aquellos que desempeñan tareas de colaboración en el control de legalidad y en la auditoría de Balances de Movimiento de Fondos

¹³⁰ Por artículo N.º 1 de la Resolución N.º 69/2018 se aprueba el Plan Anual de Auditorías correspondiente al Ejercicio 2018, el cual comprende:

“-MINISTERIO DE JUSTICIA y DERECHOS HUMANOS: Dirección General del Registro Civil: Viáticos al personal que realiza los operativos documentarios (Zona Norte y Zona Sur); y Servicios de mantenimiento de edificios. Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil: Gestiones adquisición de alimentos y otros artículos para adolescentes alojados en distintos establecimientos.

-MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Comedores Escolares: Análisis del logro de objetivos y metas programadas.

-MINISTERIO DE SEGURIDAD: Servicio Policía Adicional; ISEP: personal, viáticos, régimen de Contrataciones, reparaciones edilicias, gastos de Funcionamiento, bienes y Servicios no Personales; Sistema de alarmas; Verificación de Automotores; Agencia de Seguridad Vial; Revisión Técnica vehicular y multas por infracciones.

-MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Fideicomiso Santa Fe + Deportes

-MINISTERIO DE ECONOMÍA: Administración Provincial de Ingresos Públicos (API); Control de Ingresos Públicos: Evaluación del Sistema de Control Interno, Gestión de Cobranzas, Contrato de Vinculación con el Agente Financiero de la Provincia, Coparticipación de Impuestos a Municipalidades y Comunas

-MINISTERIO DE SALUD: Gestión de Recursos Humanos: regímenes vigentes, locaciones de servicios, convenio de prestaciones; Ministerio de Salud de la Provincia y Municipalidad de Rosario (Decreto N.º 770/09); Evaluación del Sistema de Control Interno de las Auditorías Médicas practicadas; Otros Convenios vigentes para la cobertura de salud Nudo Rosario

-MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN: Aportes no Reintegrables: evaluación del Sistema de Control Interno”.

Además por artículo N.º 2 se dispone que “ambas Fiscalías Generales “Áreas I y II” realicen las auditorías de los Estados Contables de las Empresas, Entes y Entidades del Sector Público Provincial no Financiero -Balances Comerciales presentados y a presentarse-, como así también que continúen con las Auditorías de la Red Federal de Control Público de conformidad con lo dispuesto en el Convenio vigente suscripto entre este Tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de la Nación”.

correspondientes a funciones inherentes a los Contadores Fiscales Generales Áreas I y II”.¹³¹

Como vemos en ningún lugar se habla de reacción ante denuncias ciudadanas o bien haberse tenido en consideración alguna cuestión a partir de la interacción con la sociedad, lo cual marca una deficiencia grave ya que al ser la planificación la etapa inicial, su inadecuado desarrollo condicionará el éxito de todo el proceso (Moreno; 2014).

2- Escasas solicitudes de acceso a la información pública: en los más de seis años que han transcurrido desde la vigencia de la Resolución N.º 51/2013 TCP relativa al acceso a la información pública dentro del organismo (que hemos abordado en párrafos anteriores), las solicitudes que ha habido son insignificantes. Si tomamos solo aquellas que provienen desde el “afuera” del organismo, es decir excluyendo aquellas vinculadas a propios agentes del TCP o sus representantes legales o a cuestiones gremiales, solo ingresaron los siguientes expedientes relacionados con solicitudes de acceso a la información pública (Fuente: Memorias TCP 2013 al 2018) -tres en total-: 00901-0065737-4 sobre presupuestos ejecutados de la provincia correspondientes a los períodos 2006, 2007, 2008, 2009 y 2012; 00901-0066225-1 sobre solicitud auditoría realizada al Ente Túnel Subfluvial sobre el ejercicio 2012 y 00901-0067803-4 sobre solicitud de información de la suma total erogada por la provincia en la Obra “CEMAFE” a la firma DYCASA en concepto de certificados de obra, adicionales y redeterminaciones de precios.

3- Nulo uso con fines de denuncia o expresión de opiniones de la opción de “contacto” en la página Web del organismo: ver Anexo II: Visitas página Web TCP 2017 y 2018.

4- Inexistencia de juicios de responsabilidad motivados por denuncias: de por sí debemos reconocer que fácticamente son escasísimos los supuestos donde se inicia y desarrolla hasta su finalización este tipo de juicios, donde el propio organismo es el que debe investigar y determinar si existe responsabilidad de parte de los sujetos obligados. Contamos con 5 casos en los últimos 10 años, lo cual representa una prueba más que contundente de que el accionar en temas de responsabilidad de los funcionarios públicos, a partir de denuncias recibidas, no se materializa en la práctica.

¹³¹ Por Resolución 83/2019 se ha establecido que todo lo atinente a la elaboración del Plan Anual de Auditoría que se someterá a consideración del Plenario, estará bajo la órbita de la Dirección General de Auditorías; no obstante al no encontrarse operativa dicha área se continúan aplicando las prescripciones de la mencionada Resolución N.º 99/2018 TCP.

5.1.2- El “DURANTE”: “Más y mejores auditorías”, “Veedurías ciudadanas” y “Reuniones Plenarias Públicas”.

La realidad del TCP nos muestra que en el ejercicio de sus competencias no existe un ida y vuelta con la ciudadanía, no encontrándose institucionalizada la interrelación con quienes deben ser los destinatarios finales de su actividad.

De esta forma, se pierde tanto en exposición pública y posicionamiento social, como en la posibilidad de enriquecer el día a día con la opinión de quienes son los beneficiarios del resultado de la gestión pública que el TCP debe controlar.

Para que el hecho de torcer tal realidad no quede solo en una expresión de deseos, las preguntas obligadas que nos surgen son: ¿cómo es posible lograr dicha apertura?; ¿qué procedimientos se pueden llevar a cabo en el desarrollo de las competencias del TCP para incorporar al ciudadano?.

En función de ello, además de lo expresado anteriormente para “el antes”, ahora tomaremos en consideración “el durante” de la labor del Organismo, exponiendo aquí algunas de las herramientas a partir de las cuales es factible lograr un acercamiento a la sociedad, con miras a que ello redunde en un fortalecimiento institucional y una mayor eficiencia en su desempeño. Al respecto tenemos:

*** “Más” y “mejores” auditorías:**

Como solemos hacer, comenzaremos situándonos en lo que entendemos por auditoría, para luego analizar dos variantes que propugnamos como de necesario tránsito hacia la buena gobernanza del TCP: “auditorías de desempeño o de gestión” y “auditorías visibles”.

En términos generales, podemos definir a la auditoría como el examen o revisión efectuado por alguien independiente de la elaboración de los elementos objetos de examen. Es una evaluación sistemática y documentada del cumplimiento de las normas y estándares que deben tenerse en cuenta para la confección de los mismos (Elkins; 1984).

Adentrándonos en nuestra materia, la auditoría gubernamental (o también llamada pública) consiste en la realización de un examen sobre la información financiera y no financiera de un ente gubernamental, conforme a normas generalmente aceptadas, a través de sus institutos de control, mediante profesionales independientes, y con la finalidad de formular una opinión fundamentada mediante la recolección de evidencias suficientes, pertinentes y válidas (Las Heras; 2006a).

Reforzar las tareas de auditoría resulta fundamental con el fin de profundizar los

controles e incrementar las certezas y evidencias a la hora de aprobar o rechazar no solo las cuentas públicas, sino expresar opinión respecto de los resultados de las políticas.

Por expresa indicación de la Ley 12510, en su artículo N.º 203 inciso v), el TCP debe “[d]ictar las normas a que se ajustará el organismo en materia de auditoría externa, las que responderán a un modelo de control y auditoría integrada, que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, eficiencia y eficacia”. Este artículo permite reflejar la amplitud de los objetivos que en la ejecución de su labor el TCP debe procurar, situación que en la práctica no se verifica.

Hoy en día, la mayor cantidad de sus recursos se encuentran destinados a la ejecución de tareas referidas al examen formal y legal de las rendiciones de cuentas de los responsables obligados y el análisis de la legalidad de los actos administrativos con efecto hacendal; los cuales representan procesos jurisdiccionales que permiten fiscalizar la adecuación a la legalidad vigente, limitándose a los aspectos del control: legal, formal, contable, documental y numérico.

Al evaluar tal dinámica, con un ojo crítico pero con ánimo de contribuir a la mejora, las preguntas obligadas que como integrantes del TCP nos surgen son:

- * ¿estamos cumpliendo cabalmente con los cometidos constitucionales que nos encomiendan la aprobación de la inversión de caudales públicos?
- * ¿qué implicancias tiene una correcta inversión de los mismos?
- * ¿es suficiente la presentación de papeles justificativos de una inversión?
- * ¿actuamos en los términos de la buena gobernanza al revisar tales rendiciones como actividad casi exclusiva?

Controlar si una rendición de cuentas se ajusta a las prescripciones normativas sobre la materia es solo una parte de lo que implica verificar la corrección de una inversión pública y la atención que desde el Estado se da a las demandas ciudadanas. Si nos enfocamos en la concepción doctrinaria moderna, según la cual existe la obligación de rendir cuentas de los funcionarios públicos del “resultado de su gestión”, debiéndose analizar la inversión de los caudales públicos desde una óptica mucho más amplia que controlar la legalidad, avanzando en términos de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y del impacto social, un camino que consideramos resulta fundamental es incrementar la calidad y cantidad de los procesos de auditoría a desarrollar.

Como se indica en el “Proyecto Base de Normas de Control Externo Gubernamental” (IETEI; 2018), las auditorías gubernamentales contribuyen a la buena gobernanza ya que:

- proporcionan a los usuarios previstos (órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general) información independiente, objetiva y confiable, así

como conclusiones u opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada relativa a las entidades públicas;

- mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo la mejora continua y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos, y en la gestión de la administración pública;
- fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que, dentro del marco constitucional, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos;
- crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimiento, análisis completos y recomendaciones de mejora bien fundamentadas (Flower Newton; 1984).

En tal sentido y con miras a tales objetivos, las EFS deben ejercer las facultades de auditoría que ya poseen, sea de manera expresa en sus normativas de base, como ser para la AGN lo dispuesto en el artículo N.º 118 inc b Ley N.º 24156 o para el TCP, lo prescripto por el artículo N.º 202 inc b Ley N.º 12510; o bien como parte integrante de funciones jurisdiccionales coadyuvantes a la evaluación de la inversión de caudales públicos.

Será mediante el desarrollo de “más y mejores” auditorías que se podrá arribar a una valoración que abarque aspectos que van más allá de los estrictamente formales o legales, permitiendo verificar que los fondos hayan sido utilizados en pos de la satisfacción ciudadana.

Cuando decimos “más y mejores” auditorías pretendemos que ello implique dos cuestiones:

- Primera cuestión: “Mejorar lo que ya hacemos”.

Fortalecer los procedimientos, la búsqueda de evidencias, la calidad de los informes y de resultados de los tipos de auditorías que ya se están llevando a cabo.

Se busca que las auditorías contables y financieras efectuadas sobre los Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos que deben presentar los cuentadantes o sobre los Balances Comerciales de determinados entes y empresas del Estado, y la auditoría de legalidad de los actos administrativos con efecto hacendal contengan la convicción del desarrollo de un proceso contributivo al bienestar más que de apego a rigorismos formales que muchas veces entorpece la gestión.

Si seguimos lo preceptuado por el Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública (IETEI-SPTCRA; 1995) aplicado por este Organismo según lo establecido por Resolución N.º 28/06 TCP en materia de auditoría; en su artículo N.º 16 (incisos 1 y 5) se dispone que a través del desarrollo de la tarea, el auditor gubernamental debe reunir los

elementos de juicio válidos y suficientes, que respalden su informe relativo a la auditoría realizada para determinar la razonabilidad de la información contable presentada y la legalidad de la percepción e inversión de los fondos públicos, y al cumplimiento de planes, programas y objetivos, y el desempeño económico y eficiencia de la gestión. Con lo cual queda claro que la evaluación a realizar por el auditor tiene por objeto una valoración sobre el contenido y respaldo de la información y no solo sobre su forma de presentación.

Por otro lado, debe enfatizarse la idea que para arribar a una verdadera opinión y dictamen profesional, los controles y verificaciones a efectuar sobre dichos estados deben ser abarcativos e incluso superadores de la revisión de rendiciones de cuentas llevadas a cabo mediante la auditoría de balances de movimientos de fondos trimestrales. Como refuerzo de ello la Vocal Crescimanno nos ha expresado que *“es necesario incrementar la calidad de los trabajos de auditoría llevados a cabo por el Organismo. Las evidencias colectadas, los trabajos de campo y las contrastaciones con la realidad deben sustentar informes profesionales que deben estar mucho más acordes con opinar respecto a lo sucedido, respecto a lo gestionado”* (según entrevista desarrollada el día 10/06/2019).

En la misma dirección, el artículo N.º 17 del Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública (IETEI-SPTCRA, 1995) indica que para reunir los elementos de juicio válidos y suficientes que permitan emitir opinión sobre la información contable de un ente, el auditor gubernamental debe aplicar los siguientes procedimientos que van más allá de un revisión numérica o cotejo de registros: evaluación de las actividades de control; inspecciones oculares (arqueos de caja, documentos e inversiones; observación de inventarios físicos; observación de la existencia de bienes de uso); obtención de confirmaciones directas de terceros (bancos, clientes, proveedores, asesores legales) y preguntas a funcionarios y empleados del ente (inc. a).

Estimamos que resulta fundamental incrementar la calidad de las evaluaciones, analizándose no solo los aspectos financieros sino también los patrimoniales, dado la riqueza de información incorporada en los diferentes estados y las atribuciones de este Organismo de solicitar cuando lo estime conveniente toda otra que considere relevante. Como comenta Insausti (entrevista del 28/06/2019): *“resulta necesario identificar y promover las modificaciones normativas y procedimentales necesarias para mejorar la calidad de la rendición de cuentas de las entidades obligadas, en términos de plazos, información clave a reportar y publicidad de los resultados”*.

De esta manera se verificará mucho mejor todas las aristas requeridas en la auditoría y control posterior de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial No

Financiero: legales, presupuestarias, económicas, financieras, operativas, patrimoniales, y fundamentalmente de gestión; siendo ello contributivo a un desempeño en sintonía con los criterios de la buena gobernanza.

- **Segunda cuestión, “Más de lo que hacemos”**: resulta necesario el desarrollo de:

1- **Auditorías “más intensas”, auditorías de gestión, de desempeño u operativas**:

Como expresión de la buena gobernanza en el control, resulta imperioso ponderar desde el TCP el grado en que los funcionarios públicos cumplen sus responsabilidades con lealtad, eficiencia y eficacia; incorporando estos tipos de auditorías como una modalidad de control que hoy no encuentra una ejecución práctica dentro del TCP.

Una nueva modalidad de auditoría, en cuanto a su intensidad y objetivos resulta necesaria; coincidiendo con lo expuesto por Moreno (2014), las auditorías legales y financieras, que viéramos en los párrafos anteriores, tienen por objetivo verificar la adecuación a la normativa vigente, limitando el alcance del examen a los aspectos financieros, contables y de cumplimiento; con lo cual resulta evidente que el mismo no resulta suficiente ya que los abusos más graves se suelen encubrir detrás de cuentas formalmente irreprochables.

Sin pretender aquí desarrollar cuales son los requisitos, operatorias y mecanismos de estos tipos de auditoría; así como tampoco ahondar en las diferencias conceptuales que existen entre auditorías de gestión, de desempeño y operativas, por exceder ello el cometido de la presente investigación; propugnamos por el ejercicio de esta tipología de control, que de manera genérica consideramos como auditorías alejadas de los escritorios y cercanas a los resultados, no sustentada solo en la simple revisión de papeles.

Como refuerzo de lo anterior, podemos de forma sintética expresar, siguiendo la ISSAI 3000/1, que ésta es un examen independiente y objetivo de economía, eficacia¹³², eficiencia¹³³, y más modernamente sostenibilidad¹³⁴ de los programas y actividades de gobierno, cuya finalidad

¹³² *La eficacia de una organización se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de actuación de la misma, es decir, comparando los resultados realmente obtenidos con los resultados previstos y, por tanto, existe eficacia cuando una determinada actividad o servicio obtiene los resultados esperados, independientemente de los recursos que hayan sido utilizados para ello. La evaluación de la eficacia requiere siempre la existencia de objetivos claros, concretos y definidos, pudiéndose realizar la medición del nivel de eficacia sobre los hechos y sobre los resultados. Cohen y Franco (1992) indican que la eficacia” mide “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas... en la población beneficiaria, en un periodo determinado.*

¹³³ *La eficiencia se mide por la relación entre los bienes adquiridos o producidos o los servicios prestados por un lado y los recursos utilizados por otro. La evaluación de los niveles de eficiencia requiere la existencia de una determinada información y de una organización suficientemente preparada (Cohen y Franco; 1992).*

¹³⁴ *Pezzey (1989) publicó una lista de definiciones seleccionadas del concepto de sostenibilidad, que ilustra varias interpretaciones de la sostenibilidad, desde la perspectiva macro. La lista incluye referencias a 27 interpretaciones o comentarios sobre el significado de “sostenible”, “sostenibilidad”, “uso sostenible”. Por ejemplo:*

- el criterio de sostenibilidad sugiere que, como mínimo, las generaciones futuras no pueden dejarse en peores condiciones que las generaciones actuales. (Tietenberg, 1984)

- la idea central de la sostenibilidad es, entonces, el concepto que las decisiones actuales no deberían impedir las

es proporcionar un diagnóstico para promover el perfeccionamiento de la gestión pública.

Los funcionarios tienen la responsabilidad de asignar los recursos suministrados cumpliendo con tales requisitos, a fin de lograr los propósitos para los cuales se suministraron estos recursos. Aunque estos requisitos del accionar de los servidores públicos se encuentran trillados en cuento a su significación, no muchas veces se cumplen ya que suelen priorizarse intereses personales por sobre el bienestar de la ciudadanía (Sánchez Fernández; 2004).

Como parte de su accionar, para el TCP resulta fundamental inspeccionar las dependencias de los entes en donde el Estado tenga intereses, fiscalizando el cumplimiento de los objetivos formulados, metas definidas, calificando o cuantificando (midiendo) los resultados logrados, para comparar con lo esperado, y a partir de esto que los administradores puedan realizar las correcciones necesarias para no apartarse del fin perseguido. Estas auditorías operativas se verán acrecentadas en cuanto a logros por la participación de los ciudadanos que conviven con las obras o con los resultados de las mismas (en lo que seguidamente llamaremos “auditorías visibles”).

“La auditoría de gestión promueve la transparencia al ofrecer al parlamento / congreso, a los contribuyentes y otras fuentes de financiamiento, aquellos grupos objetivo de las políticas gubernamentales y a los medios de comunicación, una visión de la administración y los resultados de las diferentes actividades del gobierno. Con ello contribuye de manera directa al brindar información útil al ciudadano mientras sirve como base para el aprendizaje y las mejoras. En la auditoría de gestión, las EFS tienen libertad de decidir, dentro de su mandato, sobre qué, cuándo y cómo auditar, y no se les debería limitar la publicación de sus hallazgos” (IETEI-SPTCRA; 2018; pág. 141)

Abonando la idea de llevar adelante auditorías y controles de gestión, mediante la Ley N.º 12510 se fija como una de las competencias del TCP “[l]a auditoría y control posterior, legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial y de gestión...del Sector Público Provincial No Financiero...” (artículo N.º 202); con lo cual el basamento normativo y las competencias son contestes con dicha idea.

Además, conducente a ello, un elemento de gran relevancia para el TCP ha sido la emisión de la Resolución N.º 99/18 en fecha 14/06/18, la cual aprueba el Organigrama de Estructura y las Misiones y Funciones hasta el Nivel de Subsecretaría o Subdirección, contemplado en sus Considerandos la confluencia de criterios de modernización, dinámica y

perspectivas o posibilidades de mantener o mejorar los estándares de vida futuros...Esto implica que nuestros sistemas económicos deben manejarse de tal manera que vivimos de los dividendos de nuestros recursos, manteniendo y mejorando la base de activos (Repetto.1985).

- “el criterio de sostenibilidad requiere que las condiciones necesarias para acceso igualitario a la base de recursos sean cumplidas para cada generación”. (Pearce;1987, pág. 9)

jerarquización de funciones asignadas por la Ley N.º 12510, creándose por primera vez en la historia del organismo una Dirección General de Auditorías en la inteligencia de jerarquizar este tipo de actividades. Allí se establece que la misión de su titular es la de “[p]lanificar y realizar las auditorías sobre los asuntos de competencia del Tribunal, en las distintas jurisdicciones o entidades bajo su control, en el marco del Programa de Acción Anual de Control Externo, ya sea las dispuestas por las autoridades del Organismo, las propuestas por la Dirección o aquellas en el marco del Convenio con la Sindicatura General de la Nación – Red Federal de Control Público”¹³⁵. Posteriormente, en fecha 05 de Julio de 2019, por Resolución N.º 83/2019 se aprueba la estructura completa de la Dirección General de Auditorías (Ver **Anexo IV: Organigrama Dirección General de Auditorías**).

Podemos afirmar que a nivel nacional si bien el Tribunal de Cuentas de CABA o la

¹³⁵ *Son Funciones del Director General de Auditoría (Resolución N.º 99/2018, modificada por 83/2019 TCP):*

“-Coordinar, dirigir y controlar los procedimientos de auditoría a aplicar en las distintas jurisdicciones o entidades comprendidas en el ámbito de las competencias específicas del Tribunal de Cuentas, así como las incluidas en la Red Federal de Control Público.

-Elaborar y someter a consideración de las Autoridades el Plan anual de Auditorías, detallando su propósito, alcance y las previsiones presupuestarias que deben considerarse para su realización, previa coordinación con los Contadores Fiscales Generales; instando lo que corresponda en caso de ser necesario cualquier modificación del mismo.

-Gestionar el funcionamiento del área organizando los recursos humanos y proyectando las normas a las que se ajustará su gestión técnica y administrativa.

-Coordinar con Fiscalías Generales, Secretarías de Sala y otras dependencias del Tribunal los procedimientos a llevar a cabo, compartiendo además toda información de relevancia sobre el ente auditado o a auditar, evitando superposición y/o duplicidad de tareas.

-Ejercer la Dirección funcional sobre la Subdirección General de Control de Obras y la Coordinación General de Control de Obras, en lo atinente al control de obras en los Organismos alcanzados por el control del Tribunal de Cuentas.

-Entender en la capacidad técnica operativa necesaria para cada tipo de auditoría y objeto de la misma, diseñando la integración de equipos de trabajo y coordinando, en caso de ser necesario, la conformación de equipos interdisciplinarios con personal de otras dependencias del Organismo o bien solicitando a la Superioridad la contratación de profesionales externos, justificando debidamente tal requerimiento.

-Coordinar la intervención del área en los Juicios Administrativos de responsabilidad cuando su participación le sea requerido por la Superioridad.

-Elaborar los Informes de auditoría dando a conocer los resultados obtenidos y realizar las recomendaciones pertinentes.

-Analizar, cuando le sea requerido, el alcance y razones de los desvíos de programas y proyectos gubernamentales implementados, como así también, medir la magnitud del impacto social, económico, ambiental y organizacional de los proyectos.

-Coordinar e intervenir en el examen y elaborar el Informe Final relativo a la auditoría de la Cuenta de Inversión de cada ejercicio y mantener un sistema de control permanente con el objeto de verificar el grado de acatamiento de las observaciones y/o recomendaciones formuladas a las cuentas ya dictaminadas.

-Asesorar técnicamente en aquellos casos que lo requiera la Superioridad.

-Realizar el seguimiento de las recomendaciones vertidas a los organismos fiscalizados.

-Recomendar a las autoridades la adopción de las medidas administrativas que se consideren necesarias para prevenir y corregir irregularidades en la gestión de los entes públicos, y lograr mayor eficiencia, eficacia y economía en la misma.

-Intervenir en programas de capacitación que prevea llevar adelante el Tribunal de Cuentas y que sean puntualmente dirigidos a la temática del área.

-Ejercer la superintendencia de aquellas dependencias dentro de su esfera respecto del desempeño del personal y el desarrollo de las tareas encomendadas.

-Producir las informaciones referidas a las tareas cumplidas por su área, que deban insertarse en la Memoria Anual del Tribunal de Cuentas”.

AGN se encuentran abocados al desarrollo de auditorías de gestión, en la generalidad de las EFS y especialmente en el TCP no se ha avanzado en esta dirección, no obstante contar con dicha competencia y ahora con un área específica dentro de su estructura.

Resulta necesario aprovechar tal escenario fértil como vía de acercar a la sociedad un resultado que sea mucho más palpable que aprobar rendiciones de cuentas o una Cuenta de Inversión.

2- Auditorías “más colaborativas y visibles”:

La ejecución de los procedimientos de auditoría se verán fortalecidos y enriquecidos si en determinadas instancias del mismo existe la posibilidad de que el ciudadano pueda expresarse y colaborar en dichas tareas.

Hacer auditorías visibles debe implicar el seguimiento por parte de la ciudadanía y la vigilancia y control de las obras o servicios en sectores considerados vitales para la comunidad como pueden ser educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente; proceso que debe ser liderado y articulado por el propio TCP, desde donde se debe brindar el sustento y plataforma necesarios para tales intervenciones de la ciudadanía.

Álvarez Ortíz (2012) define a estas auditorías como procesos que permiten a una organización evaluar la eficacia del sector público y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales y solidarios y dar cuenta de ellos, a todas las personas comprometidas por su actividad. Este mecanismo está orientado a facilitar la participación de la ciudadanía en diferentes formas y en diversas etapas del proceso auditor (ONU-INTOSAI, 2011).

Entonces, en términos generales, puede entenderse como un mecanismo donde los ciudadanos se organizan y movilizan para evaluar o auditar el desempeño del gobierno y las decisiones de políticas públicas (Berthin Siles; 2003).

Con el fin de realizar el seguimiento y control social y garantizar la participación comunitaria de manera organizada, las auditorías visibles deberían comprender los siguientes mecanismos: foros o debates con la comunidad, conformación de equipos locales de seguimiento, reuniones de seguimiento, servicios de atención al ciudadano y sondeos de satisfacción ciudadana (Oyhanarte y Nilus; 2007).

En todas sus instancias debe el TCP estar presente y actuar de mediador, articulando la acción social con sus propias acciones de control, para ello puede celebrar convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la estrategia de auditorías articuladas, así como convenios interinstitucionales para

consolidar el sistema de control fiscal participativo.

También, en este sentido, cobra vitalidad la convocatoria por parte del TCP para escuchar las opiniones de expertos, grupos de interés o especialistas externos en diversos asuntos, lo cual proporcionará información relevante que puede direccionar la fiscalización hacia temas estratégicos y de interés ciudadano. Ello debe combinarse con la lectura permanente y sistemática del entorno, dada la dinámica que envuelve al sector público y los retos sociales que conlleva.

Resulta oportuno recordar con Castoriadis (1997) que la democracia es por definición el único régimen en el que todas las preguntas pueden formularse. Sin embargo, sobran evidencias para probar que ello no es sencillo materializar en una democracia de masas. Estas auditorías visibles le dan a los ciudadanos la posibilidad de formular sus propias preguntas e inquietudes, constituyendo una herramienta con enormes potencialidades.

*** Veedurías ciudadanas:**

Son mecanismos democráticos de representación que le permiten a la ciudadanía o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Aristizábal y otros; 2001).

Es una de las formas de participación social a través de la cual, representantes de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas, con el fin de fortalecer la transparencia, luchar contra la corrupción y mejorar la gestión pública.

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (2001) veeduría significa cargo u oficio de veedor u oficina del veedor. Como expresan Aristizábal y otros (2001), las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia y fiscalización que desempeñan veedores independientes, provenientes de la ciudadanía, respecto de la observancia de los derechos fundamentales, de la calidad y legalidad de la gestión que realiza cualquier persona o entidad del sector público o de las actividades de personas de derecho privado que manejan fondos públicos o desarrollan labores de interés colectivo.

Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su

actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad.

La eficacia de las veedurías ciudadanas depende de la posibilidad de acceso a la información que se brinde a los veedores, por ello las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten a los intereses de la sociedad deben garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos.

Luego de concluida la veeduría, los veedores, quienes son elegidos democráticamente por las organizaciones civiles o por la ciudadanía, deben presentar un informe a las EFS quienes dentro de sus competencias ejercerán las funciones que le corresponden y si se detectan cuestiones que exceden su accionar direccionarán las mismas a los fines de la intervención de la justicia ordinaria. Las veedurías efectuarán recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. Las EFS deben remitir a las autoridades correspondientes informes que se desprendan de la función de control social y deben denunciar ante las autoridades competentes las falencias encontradas por el control social a la gestión pública.

Como se expresa en la ponencia “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” (Revista de Control Fiscal; 2004), entre los objetivos de las veedurías se destaca el de fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión y mantener una relación e intercambio constante entre los particulares y la administración para evitar los abusos de poder y la parcialización de los gobernantes.

La vigilancia de la administración pública por parte de la comunidad no sustituye las responsabilidades directas de los órganos de control del Estado, su labor es voluntaria y complementaria con el fin de lograr un control más eficiente de los recursos públicos. Las veedurías surgen de manera simple y espontánea o bien pueden constituirse mediante la conformación de una asociación no gubernamental; “la veeduría es uno de los medios con los cuales cuenta la ciudadanía para participar en la administración pública y esta se concreta ejerciendo el control sobre la administración, específicamente en la gestión de las decisiones de carácter administrativo” (Velázquez Leal, 2000; pág. 14 y 15).

Actualmente, en Argentina existen algunas provincias que están avanzando en este tema; por ejemplo, en Salta durante al año 2015 se ha presentado un proyecto de ley para la creación de “veedurías ciudadanas”, cuyo rol será que los ciudadanos puedan participar

activamente en el proceso de control social y comunitario de las obras públicas que se concreten en el territorio de dicha provincia. La idea que se persigue es elevar los niveles de eficiencia, eficacia, control social, impacto y transparencia de la gestión en materia de obra pública.

*** Reuniones Plenarias públicas:**

Un aspecto sobre el cual se viene trabajando desde hace un par de años dentro del TCP es en la publicidad de los debates generados por el Cuerpo de Vocales, dentro de las Reuniones Plenarias.

Compartiendo lo expresado por Bonilla (2012), las sesiones públicas constituyen una rica veta informativa, significando una opción complementaria a la información documental y en algunos casos más pertinente para que los gobernados nos informemos de aquellos asuntos o aspectos del quehacer público de nuestro interés

En el TCP se ha avanzado en dicho cometido, en primer lugar mediante la publicación en la Intranet del Organismo, la cual es de acceso exclusivo para todo el personal, de las Actas celebradas como consecuencia de dichas reuniones. Mediante Resolución N.º 87/2016 TCP, aprobatoria de tal metodología, se expone en sus considerandos “[q]ue, la incorporación de las Actas del Tribunal de Cuentas que se labren como consecuencia de las reuniones plenarias a la base normativa TCP que se encuentra disponible en el sitio Intranet-TCP, como así también su publicación en el sistema de novedades del sitio Intranet-TCP, impactarán en la calidad de los informes técnicos y dictámenes del personal de este Órgano de Control Externo, posibilitando el mejoramiento de los mecanismos de coordinación institucional, con el fin de lograr efectividad en el cumplimiento de los objetivos organizacionales y promover la transparencia y la aplicación de principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión operativa en las Jurisdicciones y Entes que integran el Sector Público Provincial No Financiero”, siendo ello manifestación de lo expresado por Resolución N.º 046/13 TCP en donde al aprobar la “Misión, Visión y Valores” del TCP, se enarbó a la transparencia y la credibilidad como dos de sus valores destacados.

Continuando en tal sendero, de acuerdo a lo tratado en Reunión Plenaria de fecha 07/03/2019 (Acta N.º 1620) se han comenzado a promover estudios de factibilidad tendientes a la implementación de un sistema que posibilite la transmisión on line, a través de la página Intranet- TCP de la actividad que se desarrolle en las sesiones de los Acuerdos Plenarios, tomando como modelo el sistema implementado por las Cámaras Legislativas.

Gradualmente son más los órganos públicos que transmiten sus sesiones a través de

medios tecnológicos como televisión, radio o Internet. Habría que enriquecer esos encomiables esfuerzos de transparencia con la necesaria complementación informativa, es decir, la audiencia debe tener a su alcance el orden del día y otros documentos a exponerse o proyectos a discutirse y votarse. (Bonilla, 2012).

En nuestra provincia, dichos avances tienen consonancia con la regulación del Poder Ejecutivo que en el Decreto N.º 4174/15 establece la posibilidad de que los Órganos colegiados convoquen a reuniones abiertas al público¹³⁶. Además, en cuanto al Poder Legislativo, la propia Constitución provincial establece en su artículo N.º 44 que las sesiones tanto de las Cámaras de Senadores como de Diputados “son públicas, salvo que acuerden reunirse en sesión secreta”. Por su parte en el Reglamento interno de la Cámara de Diputados se dispone que las sesiones son públicas, salvo expresa resolución de la mayoría (artículo N.º 29), en tal sentido el presidente podrá pedir sesión secreta para que la Cámara resuelva en ella, si el asunto que la motivó debe o no ser tratado reservadamente. Igual derecho tendrán los diputados, mediante petición dirigida al presidente (artículo N.º 30). Por su parte el reglamento interno de la Cámara de Senadores, en su artículo N.º 22 dice que “las sesiones serán públicas, pero podrá haberlas secretas por resolución de la Cámara”; y “serán sesiones secretas las que la Cámara resuelva efectuar para considerar asuntos de carácter reservado, a pedido del Poder Ejecutivo o a solicitud de cinco Senadores, dirigiendo al efecto una solicitud por escrito al Presidente” (artículo N.º 25).

Siguiendo tales lineamientos, al formar el Tribunal de Cuentas parte del ámbito del Poder Legislativo, parece atinada y necesaria la apertura de las Reuniones Plenarias.

Como hemos expresado, hoy por hoy, dentro del Organismo se está en vías de innovar en el sentido de hacer todas las reuniones abiertas al personal y en modo on line, lo cual demuestra una predisposición relevante en el sentido de su apertura. Ahora bien creemos que resta avanzar en términos de que también el ciudadano pueda hacerse “en vivo y directo” de las decisiones del Cuerpo, pudiendo ser espectador de los debates, todo ello en el marco del ya existente y reconocido derecho de acceso a la información pública.

¹³⁶Decreto N.º 4174/2015 - Artículo 89º: “Las entidades, empresas, sociedades, entes reguladores y dependencias de la Administración Provincial, denominados indistintamente como los organismos, cuya autoridad superior esté constituida por un órgano colegiado, podrán celebrar sus reuniones en forma abierta al público, habilitando de esta forma una instancia de aprendizaje institucional participativo”.

5.1.3- El “DESPUÉS”: “Audiencias públicas” y “Evaluación de satisfacción de sus clientes”.

*** Audiencias Públicas:**

Los organismos de control deben definir y ampliar el destino que se le da a los resultados obtenidos de su tarea, con miras a incrementar las posibilidades de que los mismos permitan una mejora en la gestión y sean capaces de exponer a la ciudadanía acciones que el gestor ha desplegado de manera incorrecta o incluso ilegal.

Representa un desafío encontrar mecanismos eficaces que permitan evidenciar y exponer tanto a aquel funcionario que hizo las cosas “bien” como al que las hizo “mal”, repercutiendo además tal evidencia en un fortalecimiento de las EFS en su relación con la comunidad, haciéndose presentes en su cometido de custodios de los caudales públicos.

En este escenarios consideramos relevante el desarrollo de audiencias públicas en las que se expongan a la ciudadanía en general y a determinados grupos de interés, como pueden ser los medios de comunicación, los resultados de las tareas desarrolladas como ser: evaluación de la Cuenta de Inversión del ejercicio, deficiencia en la legalidad de determinados actos de impacto como ser compras o contrataciones públicas, auditorías de todo tipo llevadas a cabo, etc.

Para el desarrollo de estas audiencias se debe partir de la base que solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país; igualmente, solo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a la ciudadanía suficientes datos de su gestión que permitan generar opinión y participación con conocimiento de causa y criterio (Concha y otros; 2002). La información pública y su libre acceso es una condición clave que permite una amplia participación ciudadana en los asuntos de interés público (Rivera, 2007).

Debe posibilitarse la creación de espacios de interlocución (Iazzetta; 2005) entre los servidores públicos y la ciudadanía en los que la administración pública, y dentro de ella específicamente las EFS, informen sobre sus resultados. Las audiencias públicas son una manera de informar a la comunidad de la labor emprendida, como expresa la Defensoría del Pueblo de Perú (2001), el derecho de acceso a la información pública es una manifestación del principio democrático, ya que este exige la publicidad de los actos de la autoridad y la transparencia de la administración pública.

Respecto de las experiencias de audiencias públicas en la región, su aplicación tiene connotaciones especiales en función del país en el que se aplica, a modo de ejemplo, en

Colombia, las Audiencias Públicas Nacionales de Denuncia y Rendición de Cuentas, constituyen un insumo que ha permitido la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los procesos de auditoría y en estudios sectoriales que adelanta la Contraloría General y que reúnen a la ciudadanía alrededor de temas de interés y sobre los cuales se pueden interponer denuncias y/o presentar la opinión de los ciudadanos en cuanto al tema en cuestión. Por su parte, en Chile, las Audiencias Públicas y las Oficinas de Reclamo le permiten al alcalde y al Concejo conocer acerca de las materias de interés comunal, así como de aquellos asuntos planteados por no menos de cien ciudadanos.

En el caso de Argentina, la audiencia pública se viene utilizando como una instancia de participación pero confinada al proceso de toma de decisiones, es decir de la gestión pública (no del control), en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión confrontando de forma transparente y pública las distintas opiniones. La finalidad de la audiencia pública es permitir propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta.

Mediante Decreto N.º 1172/2003, se aprueba el “Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional”, para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos; estableciéndose el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

En la provincia de Santa Fe no hay ley que obligue a la realización de audiencias públicas, no obstante contamos con experiencias de debates en los cuales se utiliza la herramienta para debatir diversos aspectos relativos a servicios públicos, como ser las llevadas a cabo en el sector de la energía eléctrica, en el sector del agua o de la pesca. Por Decreto N.º 4174/2015, el cual regula los procedimientos de actuaciones administrativas, en su Título XIII (“De los espacios de participación ciudadana”), dispone en el artículo N.º 81: “[e]l titular del Poder Ejecutivo, sus Ministros, Secretarios de Estado o los funcionarios que éstos designen, como así también las autoridades superiores de los entes descentralizados autárquicamente, empresas o sociedades del Estado, podrán convocar a un procedimiento participativo para la elaboración y revisión de un acto administrativo de alcance general con contenido normativo y para la formulación de proyectos de ley para su eventual remisión a la Honorable Legislatura”.

Además en el mismo se dispone que la “convocatoria también podrá ser solicitada por cualquier ciudadano que acredite ser titular de un derecho subjetivo público, interés legítimo o

derecho de incidencia colectiva mediante una presentación fundada al órgano o ente con competencia para decidir la convocatoria. Para la participación en el procedimiento no será necesario acreditar interés jurídico tutelado alguno” (artículo N.º 82).

Visto lo hasta aquí desarrollado y dado las incursiones en audiencias públicas en el ámbito decisional o previo a la emisión o ejecución de los actos, la propuesta de la presente investigación está dada por su aplicación a los procedimientos de control estatal, en donde haya un acercamiento del TCP a la ciudadanía que le permita exponer su accionar en determinados temas controvertidos o de especial relevancia.

La existencia de audiencias públicas en el ámbito del control, implicaría erigir un medio de participación en el que todos los ciudadanos tengan el derecho de participar por sí mismos, quiénes deben ser convocados de manera expresa, anticipada y pública; a los fines de ser los destinatarios directos de la exposición formulada por el TCP de los resultados de su actividad o de los avances obtenidos en determinados temas de interés ciudadano, construyéndose un espacio propicio para el “ida y vuelta”.

Tomando algunos principios regulados por el Decreto N.º 4174/2015 del Poder Ejecutivo de Santa Fe, relativos a lo que allí se denomina “Procedimiento participativo” (artículos N.º 83 a 86), podemos extrapolarlo a nuestra pretensión de audiencias públicas para el control dentro del TCP, debiendo las mismas:

- ser comunicada con la debida antelación y con un detalle que permita a los eventuales participantes tener conocimiento del tema a tratar, indicándose: la autoridad a cargo, el objeto de la audiencia pública, el lugar, día y hora de celebración y las autoridades que presidirán la audiencia.
- asegurar los principios de gratuidad, publicidad, informalidad e igualdad.
- incluir comentarios y propuestas que aun cuando sean no vinculantes, sería recomendable que deba justificarse su no consideración.

Además de constituirse las audiencias públicas en un mecanismo de publicidad, a partir de ellas se podrá contar con distintos puntos de vista que pueden enriquecer, tensionar o reemplazar la perspectiva oficial sobre un determinado asunto. El TCP al hacer públicos sus informes o desempeños da transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos, y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, ayuda a fomentar la confianza del público (ONU-INTOSAI; 2011).

Hoy el destino actual de los productos obtenidos de la labor del TCP es intra administración pública. La propia Ley N.º 12510 ha establecido quiénes deben ser los destinatarios de los mismos:

-Respecto del análisis de legalidad de los actos administrativos con efecto hacendal: por artículo N.º 209 de la Ley 12510 se establece que “[l]as observaciones legales formuladas por el Tribunal de Cuentas, deben ser comunicadas simultáneamente: a) Al titular de la jurisdicción o entidad que hubiera emitido el o los actos sobre los cuales recaigan; b) Al titular del Poder Ejecutivo, Judicial o de la Cámara Legislativa que correspondiere; c) A la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas, del Artículo 245 de la presente; d) Al responsable del sistema de control interno de la jurisdicción a la que corresponda el acto observado”.

-Respecto de los informes de auditorías: conforme la indicado por los Memorándum de Plenario N.º 59 y 60/2019 se dispone el esquema procedimental para el desarrollo de auditorías y comunicación de sus resultados en dos instancias:

1- Elaborado el informe preliminar de auditoría, se le da traslado del mismo a la jurisdicción auditada para que en un plazo máximo de 60 días formule aclaraciones respecto de los hallazgos, observaciones o situaciones encontradas consignados en el mismo;

2- Obtenido el Informe Final se notificará por Secretaría de Sala o de Asuntos de Plenario, al Ministro del área, al titular del Poder competente y a la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas, creada en el ámbito de la Legislatura Provincia.

-Respecto del Informe sobre la cuenta de inversión del ejercicio: por artículo N.º 203 c) de la Ley 12510 se establece que corresponde al TCP “[e]xaminar la Cuenta de Inversión, y elevar su informe a la Legislatura, dentro de los de ciento veinte (120) días a contar desde la fecha de su recepción”.

-Respecto de la revisión y análisis de las cuentas: en toda la tramitación de revisión y aprobación o rechazo de las cuentas, la interacción se establece únicamente con los responsables de la presentación de las mismas, pudiendo eventualmente efectuar comunicación a los titulares de los Poderes involucrados. En el caso que haya Formulación de Cargo y “[s]i el pago del cargo no se cumpliere en el término establecido en el fallo condenatorio, se debe dar intervención a Fiscalía de Estado a los fines de su ejecución judicial” (artículo N.º 224 Ley N.º 12510).

-Respecto de su Memoria anual: por artículo N.º 203 d) de la Ley N.º 12510 se impone al TCP la obligación de “[p]resentar al Poder Legislativo, antes del 1º de mayo de cada año la Memoria de su gestión, a través de la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas del Artículo 245º, la que debe emitir opinión previa a su tratamiento”.

-Respecto de los Juicios de Responsabilidad: por artículo N.º 229 de la Ley N.º 12510 se establece que “[l]as resoluciones de Sala o de Plenario que dispongan la apertura del juicio de responsabilidad, serán comunicadas a la Legislatura, así como sus resultados”.

Estas prescripciones normativas creemos que implican solo un mínimo, no existiendo límite alguno en “ir por más”, en términos de comunicación de la actividad desplegada a nuevos artífices. Vemos que el TCP no va más allá y se limita a cumplir con tales preceptos legales, no existiendo ningún tipo de comunicación con la ciudadanía o con los medios a los fines de fortalecer su actividad y transmitir el producto de su actividad. Es por ello que estimamos que éste debe ser un punto que exige su abordaje.

*** Evaluación de la satisfacción de sus “clientes”:**

En concordancia con Subirats (1992) y tal cual lo expresamos en nuestro apartado 1.2 b) al desarrollar la evolución reciente en términos de modernización del Estado; dentro de lo que se conoce como Nueva Gestión Pública se evidencia la inclusión del concepto ciudadano-cliente, entendiendo como éste a aquél individuo que pasa a expresar las relaciones entre Estado y sociedad y que ve a la administración pública como una proveedora más de servicios, entre los que puede elegir y con los que pretende alcanzar su satisfacción personal. Bajo esta percepción, todo aquel que tenga relación con la administración adquiere el carácter de cliente, incluyendo a los ciudadanos individuales, a las empresas, a los grupos de presión, entre otros (Matas, 2001).

Las nuevas relaciones entre la administración y el ciudadano van de la mano con la transformación e incorporación de técnicas, formación y aspectos culturales, englobados en un rediseño organizativo, que según García Solana (2001) debe estar orientado a satisfacer al cliente empleando procesos de mejora que cumplan con sus expectativas.

Al implementar la evaluación ciudadana se provoca una retroalimentación al medirse el impacto que las políticas públicas han provocado en la sociedad. El ciudadano adquiere un papel de vigilante de los resultados y aumenta su capacidad de influencia en la reformulación de demandas. Para ello es necesario implementar mecanismos óptimos de recogida de quejas, recomendaciones, sugerencias para acercar al ciudadano con la administración y viceversa (Matas, 2001).

En el TCP se ha establecido como parte de su “Sistema de control de gestión y calidad”, instaurado a partir de las certificaciones obtenidas por normas ISO; que se debe establecer y mantener un método para el seguimiento de las percepciones de los clientes y del grado en que se cumplen o no con sus necesidades y expectativas. Esto marca que debe existir interacción con aquellos que son destinatarios de su labor. Se dispone que el seguimiento se efectuará una vez por año, para lo cual se realizará una encuesta de satisfacción del cliente y se tendrá en cuenta la retroalimentación obtenida sobre los servicios brindados en forma de quejas,

felicitaciones recibidas, observaciones, etc.

No obstante lo previamente destacado, la realidad marca que solo se ha operado en términos de una parte de “la clientela” del TCP; ya que solo se realizan relevamientos respecto de las jurisdicciones controladas y no en relación a la ciudadanía que en definitiva son los clientes principales. En el Manual de Organización y Normas y Procedimientos (cuya versión actual es aprobada por resolución N.º 51/2018 TCP) se establece que “[e]n principio se encuestará como cliente a las Jurisdicciones. Cuando el Plenario considere conveniente se incorporará las encuestas al Parlamento y Fiscalía de Estado. Una vez implementadas las acciones de comunicación a la sociedad sobre las tareas que realiza el tribunal, se encuestará como cliente a la sociedad”.

La evaluación realizada respecto de la satisfacción de las distintas jurisdicciones nos viene arrojando resultados más que promisorios, ello se condice con la receptividad y respuestas que los diferentes responsables tienen en los intercambios con los contadores fiscales. Ahora bien, el próximo camino que seguramente se debe recorrer es el de posicionar al TCP en la ciudadanía, difundiendo los resultados de su accionar, para en una instancia ulterior comenzar a dimensionar su grado de conformidad con el Organismo.

Por todo lo expresado, estamos convencidos que debe pasarse a tales instancias de consulta con la sociedad respecto de la verificación del conocimiento primero y luego de la labor emprendida por el TCP. La actual instancia de evolución en la concepción misma del Estado lo requiere, y el TCP como engranaje principal de su desenvolvimiento no puede ser ajeno a tales corrientes.

5.2- Fortalecimiento introspectivo y posicionamiento social del TCP: el “cómo” en términos de participación ciudadana soporte de las tareas de control.

Los organismos de control motivados por las crecientes demandas de la sociedad, tanto en cuantía como en complejidad, comienzan a ver como imprescindible para el cumplimiento de sus cometidos el emprender procesos caracterizados por una mayor interacción y cooperación con el sector privado. Debe gestionarse de un nuevo modo, en el cual la sociedad cumpla un rol activo (Rhodes; 1996), y donde los actores políticos y sociales tanto públicos como privados lleven a cabo prácticas de intercambio, coordinación, trabajo, control y adopción de decisiones.

La participación ciudadana debe impactar sobre el control fiscal contribuyendo a la generación de valor público, en este sentido las EFS deben asumirla como una realidad inserta dentro del contexto del sistema democrático en el cual operan y deben propiciar acciones que contribuyan a que la ciudadanía ejerza adecuadamente su derecho a pedir cuentas de los gestores públicos. Se impone la necesidad de definir un modelo de control integral e integrado, que comprenda los aspectos formal, legal, contable, documental y numérico, así como los relativos a la gestión y de los resultados obtenidos.

Dentro del TCP y embarcado en tales propósitos, el primer paso debe ser asumir tal realidad y para ello determinar el “porqué” y el “qué”, tal cual lo desarrolláramos en el apartado anterior. Habiendo ya abordado estos dos aspectos que fundamentan el “punto de llegada”, nos introducimos en el presente acápite dónde expondremos el “cómo” arribar al mismo, y de esta manera poder ejercer un control más eficiente y colaborativo con agentes privados, generando un círculo virtuoso de mutua colaboración y retroalimentación. En tal dirección la Dra. Miriam Insausti nos indica que *“tener en cuenta al ciudadano como receptor prioritario de la actividad de las EFS requiere importantes cambios, ya sea en cuanto a la propia concepción de lo que implica el control estatal, como de las prácticas que deben formar parte del mismo. No obstante las complejidades que pueden significar tales modificaciones, esto es parte de una realidad que no puede volverse atrás ni desconocerse”* (en entrevista del día 28/06/2019).

Estos condimentos de la actualidad se presentan para el TCP como un verdadero desafío, generando la necesidad de adaptar su funcionamiento embebiéndolo de nuevas alianzas con el sector privado, debiendo además convertirse en verdadero líder de dicho proceso, convenciéndose no solo a sí mismo de sus bondades sino también al ciudadano que es quien debe comenzar a involucrarse en el ámbito del control. Es preciso en pos del logro de tal cometido la instrumentación de ciertas acciones que consideramos prioritarias:

1- Fomentar la comprensión y asimilación por parte de la ciudadanía de sus deberes-derechos participativos, generando el soporte adecuado para su ejercicio:

La ciudadanía tiene ante sí el desafío de asumir un rol activo dentro del control de la gestión pública, para ello tiene la urgente premura de capacitarse, conociendo el basamento legal que le otorga facultades y le permite incorporarse de inmediato y con bases sólidas a la participación ciudadana en el control fiscal. Debe existir responsabilidad en aquel que quiera ejercer su participación ya que, como señala Bobbio (1986), derecho y poder son dos caras de una misma moneda.

Insausti (entrevista del 28/06/2019) expone que *“el ciudadano debe primero internalizarse respecto a lo que hacen las EFS en su día a día, en ello son los propios Organismos los que deben redoblar sus esfuerzos por acercarse a la sociedad; para luego conocer cómo puede y debe participar para que dichas EFS tengan un despliegue que sea más próximo a sus necesidades. Es decir para hacer primero tienen que saber”*.

El TCP como líder del proceso a nivel provincial, en primer lugar debe emprender un acercamiento a la sociedad, fomentando y brindando sustentos teóricos para la pretendida colaboración público y privada dentro del control. En este sentido debe destacarse que el trato al ciudadano es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos y refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas. Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como trato democrático. Esto significa que esta interacción debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas y que reconozca y respete la dignidad de las personas (Esquivel y Guzmán; 1999).

Estos objetivos pueden encauzarse por medio de charlas, seminarios y una relación más cercana con los destinatarios de su accionar; siendo conducente que el TCP busque colaboración en determinadas instituciones y organizaciones de nuestro medio como pueden ser:

- los Consejos y Colegios profesionales, quienes pudieran contribuir motivando a sus agremiados para que ejerzan labor social en la formación de los ciudadanos deseosos de ejercer su deber – derecho de participar en el control fiscal;
- las Universidades públicas y privadas y los Institutos de educación superior, quienes deben incorporar en sus programas de estudio o en cursos de capacitación que se brinden, la temática del control participativo.
- asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, las que pueden organizar charlas y brindar sustento al ímpetu participativo de su grupo de influencia.

Debemos destacar que la voluntad de acercamiento a la ciudadanía no es extraña al TCP, así luego del logro de las certificaciones de Calidad bajo normas ISO (a partir del año 2013), los planes de acción anuales han incorporado estrategias de visibilización social. Por ejemplo tenemos que para los años 2015 y 2016 se han fijado los siguientes planes de comunicación:

	PLAN DE ACCIÓN 04													Resp.	Dirigido a
	PLAN DE COMUNICACIÓN SOCIAL (PCS) 2015														
Tema	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC			
Distribución de folleto acceso a la información (*)														(*)2	Publico Gral.
Participación en ferias y congresos (*)														(*)2	Publico Gral.
Publicación en medios (notas)														(*)2	Publico Gral.
Difusión de la Memoria														(*)2	(*)1

(*) Las fechas se dispondrán conforme a la oferta de ferias y congresos

(*)1 Poderes Legislativo; Ejecutivo y Judicial, Organismos de Control a nivel nacional, Instituciones de Educación Superior vinculadas con el TCP, partes interesadas, Asociaciones intermedias y partes interesadas.

(*)2 A designar por Presidencia

Resolución	
Aprobó	RESOLUCIÓN RT - 0001
Fecha	feb-15

Las acciones concretas deben ser aprobadas por el Plenario.

Fuente: Plan de acción en comunicación social aprobado por Resolución RT N.º 001/2015 TCP

ANEXO IV

PLAN DE ACCIÓN 02 Comunicación Social

Rev. 0

Acción	2016												responsables	
	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic		
Participación en ferias y congresos														Designados por Presidencia
Publicación en medios periodísticos														Designados por Presidencia
Difusión de la Memoria														Designados por Presidencia
Distribución de folletería y volantes														Designados por Presidencia
Difusión de la acción en instituciones educativas														Designados por Presidencia
Comunicación vía web institucional														Designados por Presidencia
Difusión de la acción en otros organismos públicos, poderes del estado, entidades gremiales, y Ongs.														Designados por Presidencia

Las actividades se realizarán conforme a las ofertas y oportunidades que se detecten

Fuente: Plan de acción en comunicación social aprobado por Resolución RT N.º 007/2016 TCP

No obstante lo planificado para tales años, las únicas acciones que realmente se han ejecutado fueron la distribución de su Memoria, la participación en ferias y congresos y las comunicaciones en la Web institucional¹³⁷. Como vemos, se incursionó en un relacionamiento

¹³⁷ Las interacciones con la sociedad a partir de la página Web del TCP, como expusimos en nuestro análisis del Capítulo anterior, ha sido fundamentalmente solo a los fines de obtener datos de interés individual ante un even-

hacia el afuera pero no con respecto al ciudadano directamente sino respecto de otros organismos de la administración pública.

Además de intensificar la necesaria capacitación y acercamiento al ciudadano, el TCP deberá revisar y seleccionar los medios informativos que más y mejor lleguen a éste, y que permitan tener mayor alcance, efectividad, eficiencia y oportunidad para que la comunidad participe activamente en la definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública y de sus resultados y brindar las condiciones óptimas para que de una u otra forma todos los ciudadanos se conviertan en contralores.

Es imperioso diseñar programas, actividades y acciones reales, palpables y efectivas sobre la base de las actuaciones del control ejercidas por la ciudadanía y divulgarlas oportuna y objetivamente, de manera que la población comience a tener confianza y con ello se involucre activamente en el control fiscal. Entre las acciones se encuentran:

- mantener informada a la sociedad; es necesario que lo público esté al alcance y sea de conocimiento de todos. En palabras de Pérez (2009) el acceso a la información pública es un derecho fundamental que permite crear una capacidad intelectual en la ciudadanía, que es la capacidad de hacer juicios certeros sobre la realidad y, por lo tanto, el primer paso para solucionar los problemas. En el caso del TCP, ya hemos desplegado su realidad en cuanto al acceso a la información pública, contando con normativa específica al respecto;
- pregonar por la participación ciudadana y facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública, brindando los esquemas para que esto se efectivice;
- constituir sus estrategias en un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión;
- generar un producto a partir del accionar del organismo de control, que permita servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

La promoción de la participación en el control permite que los resultados del control institucional sean mejor percibidos por la ciudadanía; mejora la relación ciudadanos-entidad, realza la imagen pública de las EFS y agrega valor a los resultados del control (OLACEFS; 2015).

2- Adecuación normativa para el desarrollo del control participativo:

Como vimos al abordar su marco normativo el TCP para la ejecución de su actividad se

ciñe a la legislación nacional y provincial que regula distintos aspectos para el desarrollo de su cometido. En efecto, del análisis que hemos efectuado, principalmente de la Constitución provincial, de la Ley N.º 12510 y su antecesora Ley de Contabilidad de la provincia de Santa Fe N.º 1757/56, del Decreto N.º 4174/2015 –Procedimiento de actuaciones administrativas de la provincia (de aplicación analógica en el organismo) y del Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública (IETEI-SPTCRA, 1995); podemos concluir que no existe oposición alguna para la incorporación de la participación ciudadana en el control; lo cual tiene una importancia mayúscula, ya que otorga un importante encuadre de inexistencia de apartamiento a la ley en caso de operar hacia el control ciudadano.

A partir del marco normativo más general que hemos citado, es ahora el propio TCP en ejercicio de sus facultades de reglamentación¹³⁸, quien debe configurar un esquema normativo propio aggiornato a los nuevos requerimientos y que permita dotarlo de definiciones de procedimientos, de criterios y de responsabilidades vinculadas a la manera de llevar a cabo sus funciones con la incorporación de las facetas del control social.

Esta adecuación reglamentaria debe constituirse en soporte para el desarrollo de las acciones que en forma cotidiana la entidad debe realizar, a fin de cumplir con cada competencia particular asignadas por mando constitucional y legal, con la misión fijada y lograr la visión trazada, atravesadas todas ellas por la presencia del ciudadano en un papel dual de colaborador y demandante.

Como ya hemos indicado, avances importantes en este sentido se han dado por un lado con la emisión de la Resolución N.º 51/2013 TCP que regula el acceso de la información pública dentro del organismo; y por el otro con la aprobación del Manual de Organización y normas y procedimientos en el cual, como ya hemos visto, se establecen algunas cuestiones que se relacionan con el posicionamiento social del organismo; como ser los Planes de Acción en el área de comunicación, la definición del producto del organismo y la necesidad de lograr la satisfacción de sus destinatarios. No obstante resta mucho por recorrer en términos de reglamentar la presencia del ciudadano en cada uno de los “momentos del control”, tal cual hemos expresado en el capítulo anterior de la presente investigación.

Por otro lado, hablando de normas, sería de suma importancia además contar con un aval nacional e incluso internacional en la materia, mediante la emisión y/o compilación de normativa y de documentos específicos por parte de Organismos nacionales e internacionales

¹³⁸ Según lo dispuesto por el artículo N.º 203 de la Ley N.º 12510: inc. p): “[e]stablecer el modo de ejercer las funciones de control posterior, pudiendo mantener, si lo considera necesario, una delegación fiscal en cada jurisdicción o entidad, fijándole sus atribuciones y competencias”; y “v) [d]ictar las normas a que se ajustará el organismo en materia de auditoría externa, las que responderán a un modelo de control y auditoría integrada, que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, eficiencia y eficacia”.

como pueden ser el SPTCRA, la OLACEFS o la INTOSAI. También desde los Organismos nacionales e internacionales es muy recomendable la posibilidad de compartir experiencias y enfoques relacionados con participación ciudadana y control ciudadano de lo público ¹³⁹. Según Insausti *“resulta fundamental contar con normas técnicas y procedimientos armonizados que favorezcan una mayor homogeneidad en los informes de fiscalización impulsando una convergencia de métodos y prácticas de trabajo, dotando de más confianza y credibilidad a la función fiscalizadora”* (entrevista del 28/06/2019).

Se viene avanzando en tal sentido desde hace ya varios años, como reflejo de ello podemos citar los siguientes documentos:

-“Guía para la Rendición Pública de Cuentas de las EFS a la ciudadanía” (Declaración de Asunción, OLACEFS; 2009): orientada a proveer una ruta metodológica para la presentación de los resultados de la gestión institucional de las EFS a la ciudadanía, puntualizando sobre aspectos tales como el marco institucional y la gestión desarrollada, los alcances y resultados del control institucional, con énfasis en la fiscalización del ciclo presupuestario. Su aplicación facilitará el acceso a información institucional para que ciudadanos y organizaciones puedan construir un juicio público responsable sobre el alcance del control institucional y sobre el quehacer de las EFS y sus resultados.

-“Marco de Trabajo ISSAI” (INTOSAI, 2007): refleja la ambiciosa visión de la INTOSAI de proveer a sus miembros y partes interesadas, un marco para normas de auditoría, profesional y de alta calidad.

-”Declaración de Santiago sobre Gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública” (XXIII Asamblea General de la OLACEFS, 2013): expresamente relata que las expectativas sobre las EFS ha cambiado de cariz, no reduciéndose al cumplimiento de tareas clásicas de control fiscal sino que, también, se espera de ellas que contribuyan desde su especificidad al desarrollo del buen gobierno.

3- Otorgar relevancia, amplitud y apertura al desarrollo de auditorías:

Como ya hemos pregonado, es necesario “más y mejores auditorías”, para ello se debe contar con sectores específicamente abocados y capacitados que como refuerzo tengan como premisa la incorporación dentro de tales procedimientos al ciudadano. Conducente a ello se propone que el TCP ponga el acento para:

¹³⁹ *Argentina no cuenta con normas que unifiquen los diferentes conceptos, procedimientos o mecanismos para aplicar los controles externos o internos en las entidades públicas de las provincias, cada Estado cuenta con instrumentos legales propios y autónomos en materia de control, generando que el sistema de accountability sea bastante complejo y difícil de administrar como puede verificarse en el Manual elaborado por la Fundación Poder Ciudadano (2008).*

a- Darle operatividad a la Dirección General de Auditorías creada por Resolución N.º 99/2018 TCP y estructurada por Resolución N.º 83/2019: es clave que tal estamento comience a funcionar ejecutando las misiones y funciones que les han sido otorgadas.

Las personas que conformen los equipos de auditoría deben comprender y tener experiencia práctica en el tipo de auditoría que se realizará, estar familiarizados con las normas y la legislación aplicables, conocer las operaciones de la entidad, y tener la capacidad y experiencia necesarias para ejercer el juicio profesional.

Se debe tener en cuenta que las auditorías pueden requerir de técnicas, métodos o habilidades especializadas de disciplinas no disponibles dentro de las EFS; en tales casos se debe prever la metodología que se implementará para hacer uso de expertos y obtener el conocimiento o llevar a cabo tareas específicas o para otros propósitos (IETEI-SPTCRA; 2018).

Resulta primordial que el área de auditorías del TCP se caracterice por la presencia de profesionales especializados en diversas ramas del conocimiento, como ser: contadores, abogados, arquitectos, ingenieros, especialistas en informática. Para tal finalidad observamos que pueden existir varias posibilidades como ser:

- Staff interdisciplinario fijo: nutrir a la estructura interna del área con un equipo de trabajo que posea variedad de formaciones de base;
- Profesionales itinerantes dentro del TCP: cuando la auditoría requiera un conocimiento dado, se recurrirá a agentes del propio TCP, especialistas en una determinada materia, que habitualmente se desempeñan en otras áreas del Organismo;
- Profesionales externos contratados: como última opción, si no prosperaran las anteriores, se podría contratar consultores, expertos y peritos en diversas ramas. Por artículo N.º 203 inciso ñ) el TCP puede “[c]ontratar a profesionales independientes de auditoría o consultores externos privados, fijando los requisitos de idoneidad que deben reunir los mismos y las normas técnicas a que deben ajustar su trabajo; si se constatare fehacientemente que no existen en planta permanente de la Administración Provincial agentes en condiciones de cubrir las funciones requeridas”.

Sentar las bases para llevar adelante un control interdisciplinario generará una cooperación hacia el aprovechamiento de los conocimientos y experiencias de cada profesional en su campo de acción, minimizará la duplicación del esfuerzo y beneficiará a todos los interesados.

b- Definir disparadores de las auditorías con miras en la participación ciudadana: los trabajos a desarrollar deben tener como elemento originante la evaluación de índices de riesgo los que en

su elaboración deberían ponderar, entre otros¹⁴⁰, hechos o procedimientos notorios en cuanto a la opinión pública y también denuncias ciudadanas.

Para estas últimas es necesario el establecimiento de canales a través de los cuales la ciudadanía puede poner en conocimiento del ente fiscalizador un hecho que se presume irregular con respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado. Conducente a ello, se podría potenciar la página Web del Tribunal e incluso habilitar líneas telefónicas.

c- Establecimiento de una periodicidad trimestral para los Planes de Auditoría: con fines de celeridad y de rápida reacción del control es conveniente mutar desde la actual configuración de planes anuales, hacia planes trimestrales. Además estos planes trimestrales deben estar abiertos a la ocurrencia de imprevistos que requieran incorporar a los mismos nuevos objetivos de control, evitando de esta manera la concepción de planificaciones rígidas.

d- Incrementar el alcance de las auditorías con apoyo en la ciudadanía: los objetivos del control deberán ser más ambiciosos e incorporar el análisis de la gestión de los fondos públicos mediante técnicas de auditoría operativa, procurando mostrar la adecuación de la gestión de los fondos públicos, además de verificar el cumplimiento de la legalidad y formalidad.

e- Innovar en el destino de los trabajos de auditoría: los usuarios para quienes el auditor gubernamental debe preparar los informes de auditoría, incluirán además de la legislatura y de otros organismos gubernamentales, al público. Con tales fines, en función de los resultados obtenidos y de la trascendencia del objeto auditado y de los hallazgos, pueden emprenderse alguna o algunas de las siguientes acciones de comunicación con los Informes de auditoría:

- elevación al titular del poder que corresponda: ello implica lisa y llanamente dar cumplimiento al artículo N.º 203 inc y) de la Ley 12510 el cual indica que “se debe comunicar al titular del Poder que corresponda, toda transgresión de los agentes de la administración a las normas que rigen la gestión financiera y patrimonial, a efectos de que se sustancien los sumarios administrativos correspondientes”.

- exposición pública de los resultados obtenidos: se podrán instrumentar audiencias con participación de la opinión pública, de la ciudadanía y quien se estime corresponda; y además efectuar la publicación de los informes de auditoría en las páginas Web del TCP;

- inicio de procedimientos ulteriores en ejercicio de las facultades del TCP: pueden ser inicio de juicios de cuentas y/o juicios de responsabilidad; ya que la tarea de control efectuada no tiene

¹⁴⁰ *Además deberían tomarse en consideración elementos como ser: la cuantía de los montos presupuestarios involucrados o variaciones en los mismos, la renuencia en la presentación de requerimientos del Tribunal o en el cumplimiento de normativa emitida por éste, la repitencia en la formulación de reparos a sus cuentas y/u observaciones a la legalidad de sus actos, el interés público comprometido, el recambio de autoridades, situaciones de delegaciones efectuadas por el Estado mediante procedimientos de concesión o privatización, utilización de nuevas herramientas por parte del Estado como ser los fideicomisos públicos.*

como culminación del trabajo técnico profesional sólo la emisión del informe de auditoría, sino que en cualquier instancia del desarrollo de la tarea de control o a partir del informe, se habilitan los mecanismos, las atribuciones y las facultades propias del Órgano de Control (AGN; 2015).

4- Informar su despliegue mediante el uso de un lenguaje entendible:

Barbadillo (1998) expresa que la auditoría tiene el valor que le dan sus lectores. Los sujetos destinatarios de los informes emitidos por el TCP poseen diferencias en cuanto a sus capacidades y habilidades así como distintas funciones y responsabilidades; entre ellos podemos incluir a los funcionarios responsables directos de un área u organismo auditado y sus superiores, a los miembros del Congreso, a la ciudadanía organizada en instituciones de la sociedad civil, comúnmente llamadas ONG, a los comunicadores sociales y a la ciudadanía en general.

Como expresan Pucheta Martínez y Cortés Fleixas (2005) al abordar la temática de los informes de auditoría en el sector público, el que uno de los principales pilares en que deba inspirarse la nueva cultura de gestión pública sea la transparencia informativa y el control, tiene su razón de ser en la especial relevancia que adquiere la rendición de cuentas a diversos usuarios de la información pública, como los funcionarios que gestionan, los políticos, los gestores de las unidades institucionales, los entes y empresas públicas, las asociaciones y, cómo no, los ciudadanos.

Coincidimos con Barbadillo (1998) en que a los fines de morigerar el bajo impacto actual de los informes de los organismos de control en la ciudadanía, resulta fundamental zanjarse el alto tecnicismo en el lenguaje de tales informes y superar la dificultad de los lectores en encontrar información relevante para sus decisiones.

Los requerimientos de claridad, precisión y pertinencia se verán cumplimentados en la capacidad de los informes para promover conversaciones para la acción en pos del cumplimiento de los objetivos y necesidades de las organizaciones del Sector Público. Las EFS tienen que permitir incrementar las capacidades conversacionales de la población a los fines de que los usuarios de los servicios del Estado aumenten sus capacidades de requerir, evaluar y proponer, y que los funcionarios incrementen su capacidad de organizar las prestaciones adaptándose a las posibilidades del entorno y proyectar las condiciones para mantener las posibilidades de prestaciones futuras (Ramírez Alujas, 2011).

Siguiendo la “Guía Virtual de participación ciudadana de OLACEFS”¹⁴¹, tal cual

¹⁴¹ Consultado en <http://e-participatoryaudit.org/esp/module-02/speaking-the-language-of-citizens.php> en fecha 13/03/2019.

también lo expresado en la Declaración de Lima (1977), la redacción de informes constituye un reto para la promoción de estrategias de participación eficaces. En tal dirección las EFS deben presentar los hechos y su evaluación de manera objetiva y clara, y limitarse a lo esencial para que sus informes sean fáciles de entender para el público en general, haciendo que la información no solo sea accesible, sino, por sobre todo, sea comprensible. Algunas recomendaciones contenidas en dicha Guía son:

- usar un lenguaje sencillo y conciso, evitando el uso de jerga técnica y palabras ambiguas así como detalles innecesarios;
- proporcionar una estructura general clara, lógica y coherente, contando con un índice o tabla de contenidos, así como un resumen ejecutivo;
- evitar frases y párrafos largos e incluir elementos gráficos de apoyo a la información;
- proporcionar información de las auditorías anteriores de la misma entidad para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de auditoría a lo largo del tiempo;
- resumir las principales conclusiones en una breve conclusión, indicando claramente las áreas en las que la entidad puede mejorar su gestión y cómo se pueden lograr esas mejoras.

5- Trabajo mancomunado con la SIGEP para el acercamiento al ciudadano:

Tanto los órganos de control interno como los de control externo deben trabajar de manera conjunta y ambos dejar paso a la participación ciudadana.

Para lograr una efectiva rendición de cuentas, ningún organismo de control debe llevar a cabo sus tareas de manera aislada. La cooperación, la coordinación y el intercambio de información entre distintos órganos a cargo del control horizontal, así como con órganos que disponen de información relevante para el control, y con otros organismos del Estado que tienen la capacidad de sancionar irregularidades, son fundamentales. Entre los beneficios de esta cooperación, se encuentra el de reducir los plazos de investigación, así como favorecer una justicia más expedita (Dassen y otros; 2009).

El TCP y la SIGEP tienen normado por Ley N° 12.510 cuál debe ser su relacionamiento, así como su complementación e interrelación. Los artículos que tratan dicha metodología son:

- artículo N.º 186: establece entre las funciones de la SIGEP, en el inciso a) “Dictar y aplicar normas de auditoría y control interno, debiendo compatibilizar y coordinar con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, las materias controlables y los métodos a aplicar”; y en el inciso d) “Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades del Tribunal de Cuentas de la Provincia”.

- artículo N.º 188 en su inciso c) establece que “la Sindicatura General debe informar al Tribunal de Cuentas de la Provincia, sobre la gestión cumplida por las jurisdicciones, entidades y organismos por ella fiscalizados, y todo otro requerimiento específico o consulta que le formule el órgano superior de control externo”. Con respecto a este punto la Provincia de Santa Fe en el Decreto N.º 1537/10 establece que la SIGEP cumplirá con el deber de informar al TCP con la entrega de una memoria semestral de la actividad de control realizada.
- artículo N.º 190 determina entre las atribuciones y responsabilidades del Síndico General de la Provincia, en su inciso h) “informar al Tribunal de Cuentas de la Provincia, de actos o conductas que impliquen irregularidades, de las que tuviera conocimiento con motivo y en ejercicio de sus funciones”.
- artículo N.º 203 en los incisos d) y l) establecen la atribución al TCP de poder realizar auditorías sobre los asuntos de su competencia en las distintas jurisdicciones o entidades bajo su control, examinar y evaluar el Control Interno de los mismos; como así también requerir informes a los órganos de control interno relativos a los controles efectuados y resultados obtenidos.

El modelo ideal de control público, lo constituye una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil que se caracterice por ser un órgano permanente, de nivel y con independencia funcional.

El órgano de control interno debería realizar un seguimiento periódico del accionar de los administradores, verificando el cumplimiento de los objetivos establecidos, de acuerdo con las instrucciones recibidas, la información recaba de dicha acción permitiría elaborar informes periódicos, a partir de los cuales los órganos de control externo podrán tomarlos como insumos para su actividad.

Debe ser una práctica habitual y no una rara excepción la posibilidad de desarrollar auditorías colaborativas entre los distintos organismos de control estatal, evitando duplicación de esfuerzos y dirigiendo las acciones hacia el objetivo común que es la mejora en la gestión.

6- Ahondar en el camino hacia la calidad del producto y no solo del proceso:

Desde la perspectiva de Crozier (1992) la calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores. “Crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos” (Ingraham, 1999; pág. 359).

Como expresara el actual Presidente del Tribunal de Cuentas (CPN Oscar Biagioni en Memoria TCP 2017; pág. 11) “[s]i bien se reconoce el valor de haber “certificado calidad” en el despliegue de los procedimientos, se tiene conciencia que ello no supe el criterio técnico que en la intervención de cada estamento corresponde exponer, que es en definitiva lo que justifica la existencia de un Tribunal Administrativo de control externo”.

Dentro del TCP debe continuarse el camino emprendido a partir de las certificaciones bajo normas ISO 9001, involucrando cambios en diversos sentidos que tengan como premisa hacer partícipes y satisfacer a los ciudadanos y como lo expresan Koehler y Pankowski (1996), cultivando un conjunto de creencias y principios diseñados para mejorar continuamente los procesos organizacionales, con la finalidad de sobrepasar las expectativas de los usuarios de los servicios.

De acuerdo con Kaboolian (2000), los métodos de la calidad dan un importante sentido a las rutinas en las organizaciones públicas, y aun cuando la competitividad organizacional no es predominante en el sector público, éstos son adoptados pues crean significados y legitimidad. Las organizaciones públicas pueden ganar reconocimiento, por ello tales métodos pueden transformarse en prácticas institucionales.

Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2009), la calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública y la rendición de cuentas a la sociedad. Este enfoque de calidad institucional tiene que ser coherente y estar integrado con la calidad en el servicio.

Siguiendo tal postura, consideramos que resulta de especial importancia seguir avanzando en tal dirección, llegando incluso a certificar los procesos de participación ciudadana tras la búsqueda de un producto mejor adaptado a los destinatarios últimos del TCP¹⁴².

7- Capacitación permanente e involucramiento del personal:

Nunca puede ser ajeno a una propuesta de mejora institucional resaltar la conveniencia de una permanente capacitación (CLAD, 2003), es necesario contar dentro de la estructura del TCP con personal más capacitado y enfocado para la obtención de nuevos objetivos organizacionales.

¹⁴² *Muestra de acciones complementarias de adecuación y mejora permanentes es la aprobación del “Protocolo de implementación del Sistema de Notificaciones Electrónicas”, a los fines de su 4 aplicación en el trámite procedimental de los Juicios de Cuentas y Juicios de Responsabilidad iniciados a los Hospitales Descentralizados de la Provincia (Ley N° 10608 y Decreto Reglamentario N° 1427/91), y la designación de los responsables de su implementación, integrando las áreas Dirección General de Informática y Secretaría de Asuntos de Plenario (Memoria TCP 2017).*

Como expone Deming (1982) lo principal es la cooperación, la clave está en la gente, son quienes proveen la inteligencia y generan las acciones, para lo que se requiere su motivación (Maslow; 1954). Es imperioso un fuerte compromiso de todos los integrantes de la organización; y más aún se requiere que ese compromiso se origine en su cúspide. Son las propias autoridades del TCP quienes deben internalizar la necesidad de contar con procesos de control de mayor apertura y más enfocados a los resultados a transmitir al ciudadano.

Por eso, un buen punto de partida para cualquier proceso de cambio, como el que proponemos para el TCP, debe pasar por la formación, la concientización y el involucramiento de su gente, mediante cursos que los pongan en condiciones de comprender claramente la situación de la organización y de las posibilidades que abre el camino de la participación ciudadana. Se debe potenciar el papel del trabajador como pieza imprescindible de la organización, fomentando su sentido de pertenencia. Ello puede lograrse por ejemplo mediante reuniones informativas periódicas en cada área, donde los jefes de secciones sean los encargados de transmitir el horizonte del organismo, requiriéndose la colaboración de todos para alcanzarlo.

Hasta acá hemos expuesto lo que a nuestro criterio resulta crucial para la edificación de cimientos sólidos que permitan la implementación de innovadoras formas de operar en consideración de quien es su destinatario final: el ciudadano. Respecto de éste resulta imperioso involucrarlo no solo a los fines de comunicarle los resultados obtenidos sino para hacerlo partícipe de todo el proceso, logrando de esta manera un círculo virtuoso de mutua colaboración y permitiéndole al Órgano de control responder a las prácticas de la buena gobernanza.

Conclusiones finales:

Luego del recorrido desandado donde hemos buscado poner en tensión nuestras hipótesis de trabajo con una idea contributiva a los objetivos que nos planteamos, arribamos a esta instancia en la cual estamos en condiciones de formular ciertas conclusiones con la finalidad de poner “blanco sobre negro” sobre las afirmaciones que fueron los disparadores de nuestro ímpetu de investigación.

Como primer cuestión creemos que la implementación de una gobernanza conveniente y adaptada a las necesidades del siglo XXI requiere de una verdadera “revolución” de los conceptos, las mentalidades, instituciones y modos de hacer que sólo puede operarse mediante un esfuerzo obstinado, una firme voluntad guiada por una visión clara de los objetivos a perseguir y los caminos a seguir y ejercida en el largo plazo; permitiendo de esta manera arribar a una “buena gobernanza”.

La necesidad de cambios en las operatorias de los Estados viene dada por un cambio en la realidad, donde la población del mundo ha experimentado un crecimiento acelerado y a la par de ella sus demandas y problemas. En sentido conducente el Estado tiene la premisa de transformar este panorama que se presenta complicado en uno que implique oportunidades para la generación de riqueza, empleo productivo, avanzando en la inclusión social, respeto por el medio ambiente y mejora de la calidad de vida de las personas. Esto no es ya una opción de política sino una necesidad que impone el nuevo contexto.

Como pudimos recorrer en diferentes tramos de nuestro trabajo, en el camino de tal mentada revolución es necesario enfrentar una serie de déficit actualmente vigentes; así como expresa Villareal (2009) nos encontramos con limitaciones intra y limitaciones extra régimen. Las primeras tienen que ver con las propias falencias de quienes deben ser los receptores de la participación ciudadana, es decir las organizaciones públicas, apareciendo condicionantes dados por el marco legal y por los mecanismos o instrumentos participativos, así como resistencias de los funcionarios y agentes a cargo. Las carencias extra régimen son causadas por la falta de conocimiento de la ciudadanía respecto de los mecanismos de participación y por la insuficiencia en términos de civismo, de solidaridad y de educación politizada. Como señala acertadamente O’Donnell (2007a) la construcción de un mejor Estado, más ancho que se encuentre realmente dispuesto a abrirse a las voces, identidades y demandas de todos los sectores sociales, requiere para su concreción de una sociedad que lo demande, de un poder político comprometido en esa tarea y de burocracias capaces y motivadas para llevarlo a cabo.

Debemos reconocer que la legislación argentina, tanto a nivel nacional como provincial

y municipal evolucionó, consagrando y posibilitando instancias y mecanismos de participación y control ciudadano. Sin embargo, no caben dudas de que resta profundizar aún más sobre el desarrollo de los mismos, existiendo tanto organismos que permanecen cerrados con deficiencias en sus canales de información, así como ciudadanos que no cuentan con el conocimiento, capacidad y voluntad suficientes para poder desenvolverse de forma eficaz, ya que como expresa Verdesoto (1977) la sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de sus beneficiarios.

Resulta crucial involucrar a la comunidad en la identificación, diseño, implementación y fundamentalmente control de las políticas públicas, empoderándola y fortaleciendo las instituciones. Debe superarse la situación de que el ciudadano sea solo un votante que interviene en lo público cada dos o cuatro años para hacerlo partícipe en forma activa de la toma de decisiones y su control, permitiendo ello enriquecer las formas y el contenido de las políticas públicas, tornándose más "eficientes" y permitiendo primero un mejor diagnóstico y luego un superior control.

Pasando al plano específico de nuestro recorte de investigación, consideramos que el sistema de controles en una democracia sería claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que ésta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los que tengan conocimiento. Por ello, la participación ciudadana debe impactar sobre el control fiscal contribuyendo a la generación de valor público; debiendo las EFS propiciar acciones necesarias en aras de contribuir a que la ciudadanía ejerza adecuadamente su derecho a pedir cuentas de los gestores públicos y verificar los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

En lo que respecta al TCP observamos que no se ha avanzado en la ejecución de prácticas participativas habiéndose sí progresado en términos de publicidad de sus acciones, fundamentalmente a partir de su reglamentación de acceso a la información pública y la disposición de su sitio Web.

No obstante lo anterior, desde hace un par de años se viene incursionando un gran cambio institucional con miras a fortalecer su presencia y la calidad de sus trabajos. Hemos relevado la existencia de muchos aspectos muy positivos atinentes a un importante fortalecimiento institucional, de sus capacidades directivas y de sus estructuras; para la recepción de un cambio en su gestión y un modo operandi que tenga como estandarte la presencia del ciudadano, no solo como receptor de su labor sino como colaborador para la ejecución de la tarea de control.

Cada vez con mayor énfasis sobrevuela la idea de que un Tribunal de Cuentas que abre sus puertas a la ciudadanía, a la cual sirve y se debe, contribuye grandemente a preservar y mejorar tanto su propia calidad institucional como la del Estado en su conjunto.

En tal camino para el TCP se presentan importantes desafíos tendientes al logro de un marco de conocimiento y difusión de estas nuevas herramientas, así como una efectiva aplicación de los mismos en todas las etapas de su desenvolvimiento (antes, durante y después) que permita a la ciudadanía conocer de manera cabal el real funcionamiento del Estado desde la óptica del manejo de los fondos públicos.

Aunque la nueva institucionalidad requerida aún tiene muchos desafíos planteados e implica un esfuerzo de aprendizaje social compartido entre administraciones y sociedad, es indudable que el nuevo modelo de “buena gobernanza” inserto también al ámbito del control es imprescindible. Con miras a ello debemos reconocer los avances que hasta el momento se han logrado, sumar esfuerzos en torno a dicho objetivo común, promover la confianza social y fincar consensos descartando cualquier estrategias de desprestigio institucional.

El Estado debe contar con organismos de control actualizados, fortalecidos y enfocados en las tareas que le son propias y que ahora se ven acrecentadas y le fijan para sí la responsabilidad de no solo custodiar la hacienda pública sino también el impacto efectivo que las acciones del sector público tienen sobre la sociedad. Pueden parecer un tanto lejanas tales ambiciones, pero como decía el Papa León XIII “[u]na sociedad que renuncia a la utopía no tiene futuro”, por lo cual debemos redoblar esfuerzos con miras siempre a la mejora de la calidad institucional, objetivo que se hace más cercano al proporcionar información y un marco de participación al ciudadano que habilite su injerencia en el control de la gestión de la cosa pública.

ANEXO I:

Entrevistas en profundidad

Las mismas fueron realizadas durante el año 2019 y debe destacarse que las respuestas obtenidas han sido insumos de gran valor para la presente, estando reservadas en poder de este investigador las mismas.

***Entrevistados y fundamentación de su elección:**

Las personas entrevistas fueron seleccionadas especialmente teniendo en cuenta el objeto de estudio de la investigación, con la finalidad de obtener opiniones calificadas de personalidades destacadas dentro del ámbito de la Administración pública en general y específicamente en el área de control, tanto a nivel nacional como de la provincia de Santa Fe.

-CPN Oscar Marcos Biagioni: Vocal titular del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe desde agosto de 2015. Ejerce la presidencia del organismo desde Enero de 2016 en forma ininterrumpida, formando parte además de la Comisión del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas a nivel nacional.

Previamente se ha destacado en diferentes ámbitos de la administración pública provincial desde el año 1974 como agente de planta y staff político, teniendo una vastísima y destacada trayectoria.

-CPN María del Carmen Crescimanno: Vocal titular del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe, se desempeña en dichas funciones desde el 2010, habiendo ejercido la presidencia del organismo en el año 2011.

Miembro Activo de la Comisión de Administración y Contabilidad Pública del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Santa Fe y Colegio de Graduados en Ciencias Económicas desde el año 1997 a la fecha. Representante titular por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas Cámara II ante la Comisión Nacional del Sector Público de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas desde el año 2004 a la fecha.

-Dra. Miriam Beatriz Insausti: abogada acreditada por IDI/INTOSAI, y experta en tutoriales virtuales emitidos por Instituto de Estudios Avanzados para las Américas (INEAM), el Secretario Ejecutivo para la integral desarrollo de la Organización de Americanos Estados

(SEDI/OEA), y la Iniciativa para el Desarrollo INTOSAI.

Integra la planta permanente de la Auditoría General de la Nación y es actualmente el enlace y secretaria de la Comisión de Prácticas de Buena Gobernanza de OLACEFS.

Preguntas de guía y disparadores de opinión planteados:

En relación a la buena gobernanza en términos generales y específicamente sobre participación ciudadana dentro del control estatal

- ¿Comparte los principios y criterios propuestos por la buena gobernanza como vehículo conducente a un mejor desenvolvimiento del Estado?
- ¿Qué opina en relación a que se convoque a la ciudadanía a participar en asuntos públicos?
- ¿Qué piensa respecto de la vigencia de mecanismos de control social?
- ¿Estima que los mismos pueden ser contributivos al mejor desempeño de los organismos de control estatal? ¿Por qué?
- ¿Conoce las tendencias que se vienen dando a nivel de la región (Latinoamérica) en términos de la participación ciudadana? ¿Considera oportuno que se avance en dicho sentido?

Sobre los condicionantes positivos y negativos para el ejercicio del control social desde el punto de vista de las EFS

- ¿En su organismo de pertenencia se desarrollan acciones vinculadas a la participación ciudadana en el control? ¿Cuáles son los resultados obtenidos de las mismas?
- ¿Están dadas las condiciones y bases necesarias para receptor los criterios y prácticas de participación ciudadana?
- ¿Qué aspectos considera que deben mejorarse o cambiarse a los fines de que funcione la misma?
- ¿En qué cuestiones ya se ha avanzado en tal dirección?
- ¿Son suficientes los recursos humanos y materiales, en términos de cantidad y calidad, con que cuenta su Organismo para el desarrollo de procesos de participación?
- En el contexto de lo que venimos abordando, ¿cuáles cree que son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas?

ANEXO II:

Visitas página Web TCP - años 2017 y 2018

(Fuente: elaborado por Dirección General de Informática del TCP)

***Año 2017:**



Página	Número de visitas a páginas	% Número de visitas a páginas
1. /	54.196	25,30 %
2. /index.php?esl/Transparencia/Concursos-de-Personal=	30.422	14,20 %
3. /index.php?esl/Transparencia/Concursos-de-Personal/Concursos-Abiertos/Resol.-0041-17-Auxiliares-Administrativos=	22.398	10,46 %
4. /index.php?esl/Transparencia/Concursos-de-Personal/Concursos-Abiertos/Resol.-0040-17-Auxiliares-Profesionales=	14.449	6,75 %
5. /index.php?esl/Marco-Legal/Legislacion/Resoluciones-del-Tribunal-de-Cuentas-que-reglamentan-la-Ley-12.510=	9.041	4,22 %
6. /index.php?esl/Marco-Legal/Legislacion=	8.899	4,15 %
7. /index.php?esl/Transparencia/Informacion-de-Interes=	7.443	3,48 %
8. /index.php?esl/Transparencia/Concursos-de-Personal/Concursos-Abiertos/Resol.-0260-16-Ley-N1-9325=	4.511	2,11 %
9. /index.php?esl/Marco-Legal/Legislacion/Resoluciones-del-Tribunal-de-Cuentas-que-reglamentan-la-Ley-12.510/Normativas=	4.446	2,08 %
10. /index.php?esl/Prensa/Concurso-Abierto-Ley-N1-9325=	3.142	1,47 %

***Año 2018:**



Página	Número de visitas a páginas	% Número de visitas a páginas
1. /	16.008	20,95 %
2. /index.php?esl/Institucional/Control-Jurisdiccional/Delegaciones-Fiscales/Listado-Delegaciones-Fiscales/Hospital-Provincial-del-Centenario-Rosario=	2.935	3,84 %
3. /index.php?esl/Gestion/Concursos-de-Personal/Concursos-Abiertos/Resol.-0260-16-Ley-N1-9325=	2.849	3,73 %
4. /index.php?esl/Marco-Legal/Legislacion/Resoluciones-del-Tribunal-de-Cuentas-que-reglamentan-la-Ley-12.510=	2.565	3,36 %
5. /index.php?esl/Transparencia/Concursos-de-Personal=	2.425	3,17 %
6. /index.php?esl/Gestion/Concursos-de-Personal=	2.398	3,14 %
7. /index.php?esl/Marco-Legal/Legislacion=	2.207	2,89 %
8. /index.php?esl/Institucional/Autoridades=	2.142	2,80 %
9. /index.php?esl/CONTACTO=	1.954	2,56 %
10. /index.php?esl/Institucional/Control-Jurisdiccional/Delegaciones-Fiscales/Listado-Delegaciones-Fiscales/Hospital-Protomedico-Dr.-Manuel-Rodriguez-Recreo=	1.852	2,42 %

ANEXO III:

Formulario de Solicitud acceso a la Información Pública

(Fuente: www.tcpsantafe.gov.ar)



SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

TCP-IP-01

Resolución N° 051/13 TCP

vt.0

Datos del Solicitante

PERSONA FÍSICA (1)

Nombre y Apellido:

Tipo de Documento: Número de Documento:

Domicilio:

Ciudad: Código Postal:

Provincia:

Correo Electrónico: Teléfono:

PERSONA JURÍDICA (2)

Razón Social:

Domicilio:

Ciudad: Código Postal:

Provincia:

Correo Electrónico: Teléfono:

REPRESENTANTE (3)

Nombre y Apellido:

Tipo de Documento: Número de Documento:

Domicilio:

Ciudad: Código Postal:

Correo Electrónico: Teléfono:

Información Solicitada:

- (1) Presentar copia de Documento de Identidad.
- (2) Adjuntar copia de Instrumento de Constitución.
- (3) Acreditar representación adjuntando copia de Acta de Designación o Poder.

Solicitante

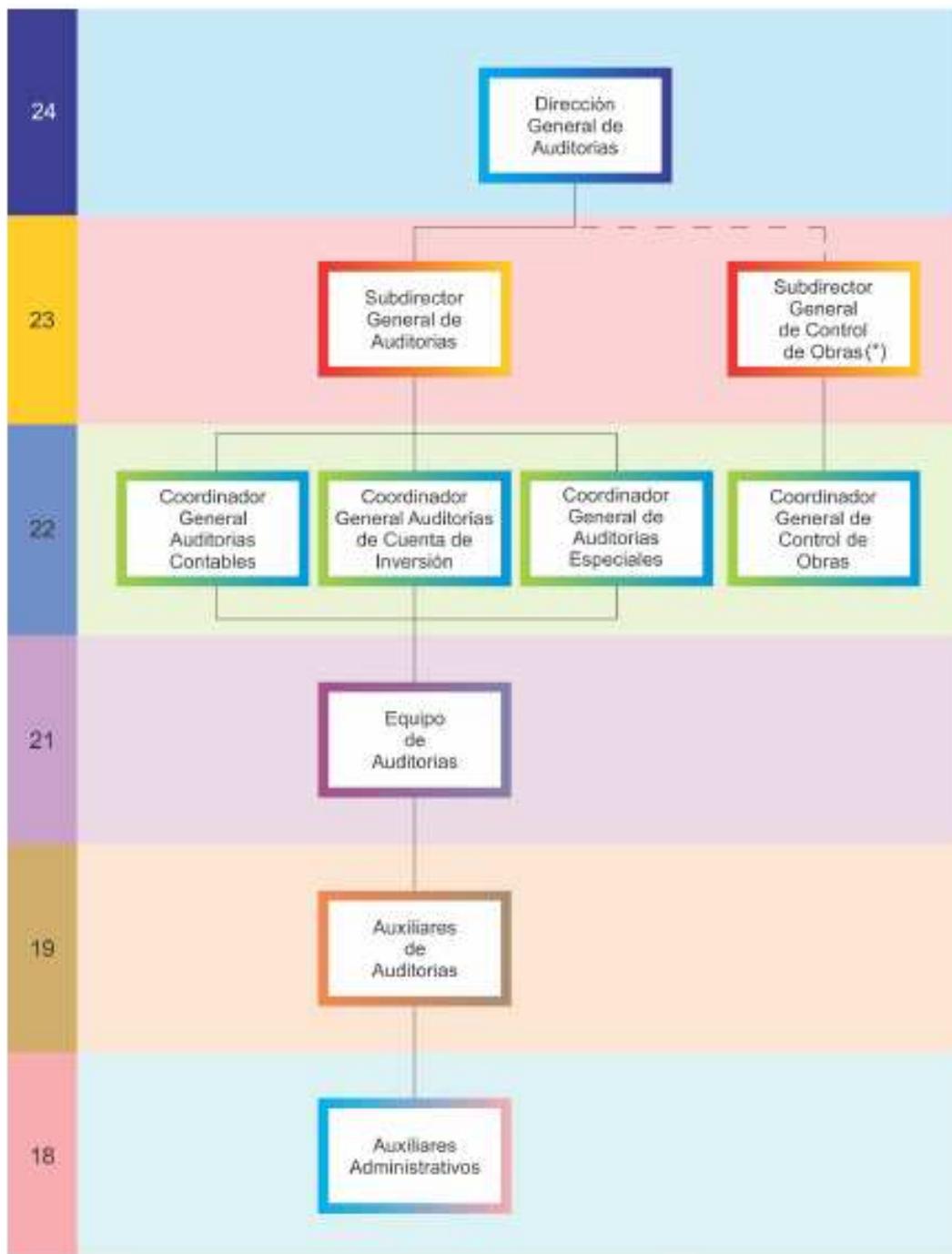
Firma del Solicitante



ANEXO IV:

Organigrama Dirección General de Auditorías

(Según Resolución N.º 83/2019 TCP)



(*) Dependencia únicamente funcional, en concordancia con la Res. N° 0038/19 TCP.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L. (2003): “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica” U.N.A.M., México.
- Aguilar Villanueva, L. (2004): “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid, vol.1, núm. 1. España.
- Aguilar Villanueva, L. (2006): “Gobernanza”, en Gobernanza y Gestión Pública. D.F., FCE, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2008): “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”. Documento presentado en la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Barcelona (disponible en: http://itemsWeb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf)
- Aguilar Villanueva, L. (2010): “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en Frontera Norte, (México, Tijuana, Colegio de la Frontera Norte, vol. 22, núm. 43, enero-junio, 2010).
- Aguilar Villanueva, L. (2013): “El gobierno del gobierno”. INAP, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2004): “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, (España, Universidad Complutense de Madrid, vol.1, núm. 1).
- Aguilar Villanueva, L. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39, pp 7. Caracas.
- Alberich, T. (2004): “Guía fácil de la Participación Ciudadana. Manual de gestión para el fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones”. Dykinson. Madrid.
- Alberich, T. (2007): “Asociaciones y Movimientos Sociales en España: Cuatro Décadas de Cambios”. Revista de Estudios de Juventud N.º 76, marzo 2007. Instituto de la Juventud. Madrid.
- Albuquerque, F. (2006): “A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União”. Universidade Federal da Bahia. Salvador.
- Alguacil, G. (2006): “Poder local y participación democrática. El Viejo Topo. Madrid.
- Almond, G.; Verba. S. (1963): “The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in five Nations”, Princeton University Press. Princeton, New Jersey. Recuperado de: <https://scholar.harvard.edu/verba/publications/civic-culture-political-attitudes-and-democracy-five-nations>
- Almond, G.; Verba. S. (1980): “The Civic Culture Revisited”. Little. Boston. Recuperado de <https://scholar.harvard.edu/verba/publications/civic-culture-revisited>.
- Altman, D. (2005): “Democracia directa en el continente americano ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” en Revista Política y gobierno, N° XII, Año 2. México. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/298/208>
- Álvarez Ortiz, D.; Argote Fuentes R.; Caro de Bernal V.; Dáger Espeleta R. (2006): “Control social en Colombia características y tendencias. Una mirada desde el control fiscal”. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- Álvarez Ortiz, D. (2012): “Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia Estudio de caso”. Colombia. Recuperado de http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2295/0387_Alvarez.pdf?sequenc
- Antillano, A. (2010): “Cambios en el concepto y uso del control social”. Capítulo criminológico: revista de las disciplinas del Control Social, Vol. 38, N°1,2010, págs. 5-34. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4980016>

- APOC (2014): “Democracia y Control”. Colección educar al soberano. CABA.
- Arato, A.; Cohen J. (1994): “Sociedade Civil e Teoria Social. Sociedade Civil e Democratização”. Ed. Del Rey. Belo Horizonte. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006
- Arias, E. (1994): “Hacia una Administración centrada en el ciudadano. Harvard Deusto Business Review, 63. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/6856>.
- Arias, F. (1999): “El Proyecto de Investigación. Guía para su elaboración”. Editorial Episteme. Caracas.
- Aristizábal, I. Garzón, C. Omaña, C. Ramírez, P. Santana, D. (2001): “Sistematización de Experiencias de Veedurías Ciudadanas y Control Social en la Administración Pública. Estrategias De Participación Ciudadana Recuperado de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006838/pdf/dapf/Sistematizacion.pdf>
- Arques, F. (2014): “Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: Un recurso latente e ignorado”. C2D Working Papers Series 46, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich. Link: <http://www.zora.uzh.ch/94338>.
- Arques, F. (2017): “Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica”. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.
- Arroyo, D. (1997): “Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en la Argentina”, En García Delgado (ed) “Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina”. Buenos Aires: UBA, pp73-106.
- Arzaluz, S. (2002): “Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla”. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/34279378_Participacion_ciudadana_en_la_gestion_urbana_de_Ecatepec_Tlalnepantla_y_Nezahualcoyotl_1997-2000
- Atchabahian, A. (1999): “Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, tratado sobre la ley 24.156 y las de contabilidad y de obras públicas”, segunda edic. actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- Atchabahian, Adolfo (2006): “Organismos de control externo en la hacienda pública: importancia de su raigambre constitucional”. XXIII Simposio Nacional de profesores universitarios de Contabilidad Pública. Recuperado de <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=3995&id2=4910#.XJzFTrgwfJk>
- Auditoría General de la Nación (2012): “Plan estratégico 2013”. Recuperado de <http://www.agn.gov.ar>
- Auditoría General de la Nación (2015): “Normas de control externo gubernamental”. Recuperado de <http://www.agn.gov.ar>
- Avritzer, L. (1993): “Além da Dicotomia Estado-Mercado”. Novos Estudos, N.º 36. San Pablo.
- Avritzer, L. (1996): “A Moralidade da Democracia”. Editora da UFMG. Belo Horizonte.
- Avritzer, L. (1997): “Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo”. Lua Nova, nº 39. San Pablo.
- Avritzer, L. (1999): “Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil”, paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin.
- Avritzer, L. (2000): “Sociedade Civil, Espaço Público y Poder Local: Uma Análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte.
- Avritzer, L. (2002): “Democracy and the Public Space in Latin America”. Princeton University Press.

Princeton, NJ.

-Avritzer, L.; Costa, S. (2004) "Teoría Crítica, Democracia y Esfera Pública: concepciones y usos en América Latina". *Dados Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 47, N° 4, 703-728, Río de Janeiro. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>

-Barbadillo, E. (1998): "Dimensión informativa y objetivos de los informes de auditoría". *Revista de Contabilidad*, Volúmen 1 N.º 2. CABA.

-Barber, B. (1984): "Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age" California University Press. Berkeley. Recuperado de: <https://trove.nla.gov.au/work/16549789?q&online=true>

-Barnes, S.; Kaase, M. (1979): "Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies". Sage Publications. Beverly Hills. Recuperado de: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/227490>.

-Barraza, J.; y Schafrik, F. (2005): "El control de la Administración Pública". Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

-Belmonte, A. (2012): "Instrumentos De Participación Ciudadana". Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADANA.pdf

-Benhabib, S. (1992): "Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas". *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press. Cambridge. Recuperado de: <https://fswg.files.wordpress.com/2017/04/benhabib-models-of-public-space-from-situating-the-self.pdf>.

- Berthin Siles, G. (2003): "El Estado y la Política Democrática en Sociedades en Transición: ¿Partidos y Culturas Democráticas en Formación?". Seminario sobre El Estado de la Cultura Democrática en Bolivia. Fundación Konrad Adenauer Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP). La Paz.

-BID (2002): "Estrategia de modernización del Estado". Taller de consulta. Barcelona, España.

-BID-DRP (2006): "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Editorial Echebarría, Koldo. Washington, DC.

-BID (2009): "Manual de Buenas Prácticas de Agencias de Desarrollo Regional en América Latina y Europa". Borrador de Informe Final.

-Bielsa, R. (1955): "Régimen jurídico de la contabilidad pública". Editorial Depalma, Buenos Aires.

-Blanco, I y Gomá, R. (2002): "Gobiernos Locales y Redes Participativas". Editorial Ariel. Barcelona. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043507.pdf>

-Blutman, G. (1999): "Aproximaciones a la reforma del Estado en Argentina entre 1989-1992". Editorial Eudeba. Buenos Aires.

-Blutman, G. (2004): "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?". *Revista de Gerencia Venezolana* año 9 N° 25. Zulia, Venezuela. Recuperado de <https://www.redalyc.org/revista.oa?id=290>.

-Blutman, G. (2009): "La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional". Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.

-Bobbio, N. (1986): "El futuro de la democracia", compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México.

-Bobbio, N. (1989): "Democracy and dictatorship". Peter Kennealy trad, Minneapolis, University of Minnesota. Recuperado de <https://trove.nla.gov.au/work/16437012?q&online=true>.

-Bobbio, N. (1996): "El filósofo y la política", compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México.

-Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1988): "Diccionario de Política": Suplemento Siglo XXI

editores. México.

-Bolman, L.; Deal T. (1995): “Organización y Liderazgo. El arte de la decisión”, EUA, Addison-Wesley Iberoamericana. Buenos Aires.

-Bombal, G. (1996): “La Visibilidad Pública de las Asociaciones Civiles”. CEDES. Buenos Aires.

-Bonilla, S. (2012): “Las sesiones públicas y el derecho a saber”. México. Recuperado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/las-sesiones-publicas-y-el-derecho-a-saber>.

-Bonifacio, J. (2003): “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada” en “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina”. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

-Borja, J. (1983): “Participación, Gobierno y Oposición”. Diputación de Barcelona. Barcelona. Recuperado de: <https://www.dip-barcelona.es/empleo/templeo/index.php>.

-Borja, J. (1987): “Descentralización y Participación Ciudadana”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

-Bosch, J. (1953): “El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América”. Montevideo. Recuperado de https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1956_num_8_3_17728.

-Botana, N. (1988): “La Tradición Republicana”. Ed. Sudamericana. Buenos Aires.

-Bourdieu, P. (1985): "The Forms of Capital", En Richardson, J.G. (ed.): Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York. Recuperado de <https://faculty.georgetown.edu/irvinem/theory/Bourdieu-Forms-of-Capital.pdf>.

-Bozzo, C.; López, B.; Zapata, A. (1999): “La segunda Reforma del Estado, Crónica de un fracaso anunciado” en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP-FCE-UBA. Buenos Aires.

-Brady, H. (1999): “Political Participation” En: Measures of Political Attitudes, ed. Robinson, J. Academic Press. San Diego.

-Bresser Pereira, L. (1997): "Prólogo", en Nuria Cunill Grau, “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”, CLAD-Nueva Sociedad, pp. 5-13. Caracas.

-Bresser Pereira, L. (1988): “La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. Desarrollo Económico vol. 38 N° 150. Buenos Aires.

-Bresser Pereira, L. (2000): "Ciudadanía y red pública: la aparición de los derechos republicanos", Instituciones y desarrollo, 8, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 5-28. Barcelona.

-Briceño Jáuregui, M. (1989): “Politeia. La Política”. Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo, n° 84, Bogotá.

-Brugué, Q. (1996): “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas N.º 5, Enero pág. 45-55. Barcelona.

-Calame, P. (2012): “Hacia una revolución de la democracia”. Editorial Lom Ediciones. Santiago de Chile.

-Calderón, C.; Lorenzo, S. (2010): “Open Government: gobierno abierto”. Jaén: Algón Editores. Recuperado de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>.

-Calderón, G. (2010): “El Control en el sector público en Argentina y en la Provincia de Mendoza. Su implementación y evaluación”. Revista El Control Público, pág. 11-15 – Nro: 112. Recuperado de <http://www.elcontrolpublico.com.ar/pdf/ecp112.pdf>

-Campari, S.; Maffia, D. (2011): “La Descentralización y la participación ciudadana en el control

- comunal”. Recuperado de <http://dianamaffia.com.ar/archivos/Descentralización-y-participación-ciudadana-en-el-control-comunal.pdf>
- Cano, W. (2001): “Soberanía y política económica en América Latina”. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Costa Rica.
- Carmona, R. (2012): “El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. Argentina: Editorial CICCUS y UNGS. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/577/el-debate-sobre-nuevos-estilos-de-gobierno-en-ciudades-argentinas.html>
- Cartaya, M. (2002): “El Control de Gestión: Herramienta de Control para el Nuevo Siglo”. Revista de Control Fiscal N.º 148, pág. 79-98. Recuperado de <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/php/buscar.php>.
- Cassin, E. (1997): "Comentarios Sobre La Sociedad Argentina En Los '90: Neoliberalismo Y Después" en "Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública" Gustavo Blutman (comp.) oficina de publicaciones del CBC-Facultad de Ciencias Económicas-IIA CIAP. Buenos Aires.
- Castells, M. (2005): “La era de la información, economía, sociedad y cultura”. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Castells, M. (2009): “Comunicación y poder”, Alianza Editorial, Madrid.
- Castellà Andreu, J. (2001): “Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública”. Cedecs Editorial. Barcelona.
- Castoriadis, C. (1997): “El avance de la insignificancia”. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005): “La Gobernanza Hoy: Introducción”. En “La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Chalmers, D. (1996): “Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?”. The New Politics of Inequality in Latin America. Oxford University Press. Recuperado de <https://www.elsevier.com/books/associative-networks/findler/978-0-12-256380-5>.
- CLAD (1998): “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Venezuela.
- CLAD (2003): “Carta Iberoamericana de la función pública. aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra.
- CLAD (2009): "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", en Revista Centroamericana de Administración Pública, N.º 56-57, ICAP, Costa Rica. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/56_57/carta_ibero.pdf [6/08/10]
- CLAD (2011): “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile. Caracas.
- Chauí, M. (1995): “Convite à Filosofia”. Editorial Atica. San Pablo.
- Chauí, M. (1984): “Cultura e Democracia”. Editorial Moderna. San Pablo.
- Cohen, E.; Franco, R. (1992): “Evaluación de proyectos sociales”. Editorial Siglo XXI. México.
- Cohen, J.; Arato, A. (1993): “Civil Society and Political Theory”. MIT Press. Cambridge. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/380948206/Civil-Society-and-political-theory-Arato-cohen-pdf>.
- Cohen J.; Rogers J. (1995): “Secondary Associations and Democratic Governance”. En E.O.Wright (comp) Associations and Democracy, London, Verso, pág. 7-98. Recuperado de https://www.ssc.wisc.edu/~wright/ERU_files/Cohen&Rogers—associations.pdf.
- Cohen, J. (1996): “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”. En Benhabib S, Democracy and Difference: Contesting in the Boundaries of the Political, Princeton, NJ; Princeton University Press. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/312243114_On_Deliberative_Democracy.

- Coleman, J. (1986a): “Individual Interest and Collective Action”. Cambridge University Press. Cambridge. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/272293614_James_S_Coleman_Individual_interests_and_collective_action
- Coleman, J. (1986b): “Social Theory, Social Research and a Theory of Action”. American Journal of Sociology 91. (6), pág. 1309-1335. Recuperado de https://unige.ch/sciences-societe/socio/files/6414/0533/6261/Coleman_1986.pdf.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): “La gobernanza europea. Un libro blanco”. Bruselas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1998): “Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado”, 101 Periodo Extraordinario de sesiones.
- Concha, G.; Naser. A.; Parra, D. (2002): “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe”. CEPAL.
- Contraloría General de Perú (2007): “Memorias del Encuentro de Contralorías de la Región Andina. Control Gubernamental en la Región Andina: Enfoques y Prácticas Anticorrupción”.
- Contraloría General de Costa Rica (2009): “Participación ciudadana: principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor público”. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS.
- Contreras Orozco, L. (2010): “La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México”. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, N.º 53, pág. 285-310. Universidad Autónoma del Estado de México. México. Recuperado de http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_1-Leticia-Contreras.pdf
- Coraggio, J. (2001): "Problematizando la economía solidaria y la globalización alternativa". Ponencia presentada en el II Encuentro Internacional sobre Globalización de la Solidaridad, pág. 9-12. Québec.
- Corporación Acción Ciudadana Colombia (2017): “IDIGI-EFS 2017: Una herramienta para el diseño e innovación de estrategias de acceso y difusión de la información a la ciudadanía”. Colombia.
- Corte IDH (2005): “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo 1979-2004”. San José.
- Corte IDH (2006): “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. 25 años”. San José.
- Criminología y Derecho Penal (1991), Año I, enero-junio No.1, Editorial Edino, Guayaquil.
- Crozier, M. (1992): “Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cruz, G. (2001): “Veeduría Ciudadana en el Proceso de Contratación de Obras en el Municipio de San José De Cúcuta”. Escuela Superior de Administración Pública. Facultad de estudios avanzados especialización en gestión pública. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos20PDF/veeduriciudadana.pdf>
- Cunill Grau, N. (1991): “Participación Ciudadana Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.
- Cunill Grau, N. (1995): “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos”. Reforma y Democracia, N.º 4. CLAD. Caracas.
- Cunill Grau, N. (1997): “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad. Venezuela.
- Cunill Grau, N. (1998): “Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado”. Paidós-CLAD. Buenos

Aires,

- Cunill Grau, N. (2000): “Responsabilización por el Control Social. En “La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana”. Consejo Científico del CLAD, Buenos Aires (pág. 269-327). Recuperado de http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/nueva_gestion_publica_latino-americana.pdf
- Cunill Grau, N. (2002): “Nodos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulivitz, eds Controlando la política, editorial Temas. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (2007): “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”. Seminario Internacional “Rendición de cuentas y control ciudadano en entes territoriales”. Bogotá.
- 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”. 1ª ed. - Fundación Poder Ciudadano. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo de Perú (2001): “El Acceso a la Información Pública y la Cultura del Secreto”. Lima.
- Delgado, J. (2004): “Transparencia, Contraloría Social y Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos. Leyes para su Defensa”. Disponible en <http://www.transparencia.org.ve/admin/multimedia/imagenes/20050902151515.pdf>.
- Deming, W. (1982): “Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis”. Ediciones Díaz de Santos, .pág. 1. USA. Disponible en : <http://site.ebrary.com/id/10219490?ppg=17>
- Despouy, L. (2003): “El control público en la Argentina”, Jornadas 2002. Principales comprobaciones. Auditoría General de la Nación. Buenos Aires.
- Diniz, E. (1996): “Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90”. São Paulo em Perspectiva. Vol. 10, N.º 4. SEADE. Out-dez. San Pablo.
- Domingo, S. (2010): “Hecha la ley, hecha la trampa”. Obtenido de Significado y Origen de Expresiones Famosas: <https://sigificadoyorigen.wordpress.com/2010/05/03/hecha-la-ley-hecha-la-trampa/>
- Dos Santos, M. (1993): “Qué queda de la representación?”. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Downs, A. (1957): “An Economic Theory of Democracy”. Editorial Harper and Row. Nueva York. Recuperado de <https://msuWeb.montclair.edu/~lebelp/PSC643IntPolEcon/DownsEcThDemocJPE1957.pdf>
- Duque Daza (2013): “Accountability y gestión pública, el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público”. Revista Ciencias Estratégicas. Vol. 22, N° 30.
- Duverger, M. (1988): “Instituciones políticas y derecho constitucional”. Editorial Ariel (Colección Demos). Barcelona.
- Eisinger, P. (1973): "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities". American Political Science Review, N° 67, pág. 11-28. Recuperado de <https://irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp10872.pdf>.
- Enciclopedia Giuridica Treccani (1995). Roma. Recuperado de www.treccani.it/export/sites/default/.../enciclopedia_giuridica/indici/.../autoriEGAdef.pdf
- Escliar, V.; Rodriguez, P. (2004): "El Consenso de Washington ¿salvavidas de los “emergentes?: Los 10 puntos que conmovieron al mundo" en Ariadna Tucma, Revista Latinoamericana. Buenos Aires.
- Esquivel, L. (2012): “Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia”. CONAMAJ. San José.

- Esquivel, L.; Guzmán, J. (1999): “El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia”. Recuperado de: www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Investematicas/Esquivel,Guzman_trato.pdf
- Estévez, A. (2001): “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la Gestión de la Calidad Total” en La Reforma Managerialista del Estado A. Estevez (comp.) Ediciones cooperativas. Buenos Aires.
- Fayt, C. (1971): “Derecho Político”. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- FCE.UNL (2010): “Propuesta de estructura orgánica Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe informe final”. Cátedra Administración Pública, Responsable: Cont. Oscar Alberto Costa.
- Fernandes, R. (1995): “Elos de uma Cidadania Planetária”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, N.º 28. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-690920130002&lng=en&nrm=iso
- Fernández Ramos, S. (1997): “El derecho de acceso a los documentos públicos”. Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/3735/4604>
- Fishman, R. (2004): “Democracy’s Voices: social ties and quality of public life in Spain”. Cornell University Press. New York. Recuperado de <http://www.cornellpress.cornell.edu/book/?GCOI=80140100746560>.
- Font, J., Blanco, I. (2004) “¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. Ponencia presentada en IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Font, J., Goma, R. (2001): “La Democracia Local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, J. (ed.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Editorial Ariel. Barcelona.
- Fontanini, G. y otro (2013): “Los Fideicomisos Públicos: Abordaje desde la perspectiva de los Organismos de Control”. Editorial Osmar D. Buyatti. Buenos Aires.
- Foucault, M. (1976): “Defender la Sociedad”. Clase del 14 de enero de 1976, pág.36; disponible en https://monoskop.org/images/3/34/Foucault_Michel_Defender_la_sociedad.pdf
- Fleury, S. (2002): “Reforma del Estado” INDES. Washington. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY-20Sonia20-20Reforma-20del-20estado.pdf>
- Flower Newton, E. (1984): “Tratado de Auditoría”. Ediciones Macchi, 3era edición. Buenos Aires,
- Fox, J. (2000): “Civil society and political accountability: Propositions for discussion”. Ponencia presentada en Democratic Accountability in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Indiana.
- Franco, A. (1994): “O Papel Estratégico das ONGs. Instituto de Política”. Editorial Mimeo. Brasilia.
- Franco, A. (1996): “Uma Nova Perspectiva Estratégica Pós-Liberal para Enfrentar a Questão Social no Brasil”. Proposta, n° 70. Rio de Janeiro.
- Frow, E.; Calvert, J. (2013): “Opening up the future(s) of synthetic biology” .Futures, N° 48, pág. 32-43. Recuperado de https://www.research.ed.ac.uk/portal/files/9474741/CALVERT_2013_Opening_up_the_future.pdf
- Fuertes, F. (coordinador) (2000): “Análisis y evaluación de los mecanismos de control ciudadano en la administración pública nacional. Límites y posibilidades para su ejercicio”. Documento de Trabajo. INAP. Buenos Aires.
- Fung, A.;Wright, E., (2003): “Deepning Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance”. Editorial Verso. Londres. Disponible en

<http://www.archonfung.net/papers/fungdeepdemocps.pdf>

- Gajardo, P., Di Tella, S., Gamba, S., Chumbita, H., (1989): "Diccionario de ciencias sociales y políticas". Editorial Puntosur. Buenos Aires.
- García, J. (2008): "Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina". Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- García Pablos de Molina, A. (1988): "Manual de criminología: introducción y teorías de la criminalidad". Published by Espasa Calpe Editorial, Madrid.
- García Pelayo, M. (1987): "Derecho constitucional comparado". Editorial Alianza. Madrid. Recuperado de http://www.derecho.usmp.edu.pe/2ciclo/derecho_constitucional_I/Dr_Alvarez/materiales/Materiales_Versión_Final_EAM.pdf
- García Ramírez, S.; Gonza, A. (2007): "La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Primera edición, Corte Interamericana de Derechos Humanos Avenida, San José.
- García Solana, M. (2001): "La Nueva Gestión Pública". Pertinence Hall. Madrid.
- Gardner, J. (1991): "El liderazgo". 1º Edición. Ediciones Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Garnier, L. (2004): "El espacio de la política en la gestión pública en política y gestión". CLAD, Fondo de la cultura económica. Buenos Aires.
- Garretón, M. (1991): "Cultura Política y Sociedad en la Construcción Democrática. Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina". C.B. Solano, org. FLACSO. México.
- Gelli, M. (2007): "Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada", 3º Edición actualizada y ampliada. Editorial La Ley. Buenos Aires.
- Genro, T. (1997): "Novo Estado Para Nova Cidadania". Editorial Mimeo. Porto Alegre.
- Genro, T. (2003): "Crisis de la democracia: derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global". Editorial Del Serbal. Barcelona.
- Ger, M. (2003): "Reforma del Estado y fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas" en "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina" Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Gisselquist, R. (2012): "Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy", ONU-World Institute for Development Economic Research. Helsinki. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy
- Gomá, R.; Rebollo, O. (2001): "Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos" en Font, J. (ed) Ciudadanos y Decisiones Pública. Editorial Ariel. Barcelona.
- Gonnet, M. y Demaria, A. (2010): "Ley 12.510 de administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y Comentarios". Editorial Osmar D. Buyatti. CABA.
- Gordillo, A. (1969): "Cauces de participación ciudadana". Crónica del V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios. Editorial del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Gordillo, Agustín: "Problemas de Control de la Administración Pública en América Latina, Editorial Civitas SA (1981). Buenos Aires.
- Gordillo, A. (2017): "Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general". 1º edición.

Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires.

-Granoni, R. (1955): “El Tribunal de Cuentas en la reforma constitucional”. Editorial La Ley. Buenos Aires.

- Guiñazú, M. (1999): “Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y Teorías” Editorial Mimeo.

-Gurza, A. y Vera Isunza, E. (2010): “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social”. CIESAS-Universidad Vera Cruzana.

-Gurr, T. (1970): “Why Men Rebel” Princeton University Press. Princeton. Recuperado de <https://ligeret-dcdbb.firebaseio.com/13/Why-Men-Rebel.pdf>

-Habermas, J. (1993): “Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos”. Editorial REI. México.

-Hardin, R. (1982): “Collective Action”. Johns Hopkins University Press. Baltimore. Recuperado de https://biblio.srichinmoy.org/collective_action_press_russell_hardin_ebook.pdf

-Harriss, S.; Tornquist, O. (2004): “Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation”, Palgrave Macmillan. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/248707149_Politicising_Democracy_The_New_Local_Politics_of_Democratisation.

-Haldenwag, C. (2005): “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL, N.º 85, pág. 35-52. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile.

-Hall, P.; Taylor, R. (1996): “Political Science and The Three News Institutionalism”. Disponible en: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

-Helfenstein, L. (2011): “Influencia del Modelo de Reforma Gerencial del Estado en las políticas diseñadas por la Secretaría de la Gestión Pública a partir del 2001”. Sexto congreso argentino de Administración Pública. Resistencia.

-Hernández, R.; Fernández, C.; Baptista P. (2002) : “Metodología de la Investigación”. Editorial Mc.-Graw Hill. México.

-Hevia, F. (2014): “Peticiones, protestas, participación. Relaciones sociedad-gobierno y formación del Estado en la educación pública en Veracruz a inicios del Siglo XXI”. CIESAS. México.

-Hirschman, A. (1970): “Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States”, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

-Hirschman, A. (2014): “Las pasiones y los intereses: argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo”. Centenario Albert Hirschman, Capitán Swing. Madrid. Recuperado de <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2016/05/Hirschman-Las-pasiones-y-los-intereses.pdf>.

-Hood, C. (1991): “A New Public Management for all seasons”, en Public Administration. Vol. 69, N.º 3. Reino Unido. Recuperado de <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>.

-Huckfeldt, R. (1979): “Political Participation and the neighborhood social context” American Journal of Political Science, pág. 579-592. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/270180358_Political_Participation_and_Neighborhood_Social_Context_Revisited

-Iazzetta, O. (2005): “Reflexiones sobre la Auditoría Ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago de Chile.

-Iazzetta, O. (2007): “Democracias en búsqueda de un Estado” ed. Homo Sapiens, Buenos Aires.

- IETEI-SPTCRA (1995): “Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública”. Buenos Aires.
- IETEI-SPTCRA (2018): “Proyecto Base Normas de Control Externo Gubernamental”. Comité Académico IETEI Coordinadora C.P.N. Segura Mónica Raquel.
- INDEC (2010): Censo Nacional de Población y Vivienda, Ministerio de Economía de la República Argentina, Buenos Aires.
- Ingraham, P. (1999): “Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas”, en Carlos Losada i Marrodán (ed.): “¿De burócratas a gerentes?”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ISO-IRAM (2000): “Normas ISO-IRAM 9000 y 9001”. Buenos Aires.
- INTOSAI (1977): “Declaración de Lima: Líneas básicas de fiscalización”. IX Congreso INTOSAI.
- INTOSAI. (2001): “Guía para las normas de control interno del sector público”. Disponible en: http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_ICExps.html
- INTOSAI (2007): “Declaración de México: Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. XIX Congreso INTOSAI.
- INTOSAI (2013): “Declaración de Beijing sobre la Promoción de la Buena Gobernanza por las Entidades Fiscalizadoras”. XXI Congreso INTOSAI.
- Isidori, V. (2010): “Órganos de Control: Análisis sobre el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación y su vinculación con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas”. UNR-FCPyRI. Rosario.
- Ivanega, M. (2003): “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”. Editorial. Abaco, Buenos Aires.
- Janowitz, M. (1995): “Teoría Social y Control Social”. American Journal of Sociology. Vol 81, 1. Universidad de Chicago. 1975. Versión en Español Publicada en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N.º 6/7. Recuperado de http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Janowitz_Teoria_Social_Control_Social.PDF.
- Kaboolian, L. (2000): “Quality comes to the Sector Public”, en Cole and Scott [eds.], The Quality Movement Organization Theory. Sage Publications. USA. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/npr.4040100208>
- Keane, J. (1988): “Despotism and Democracy. Civil Society and the State”. Editorial Verso. Londres. Recuperado de http://www.johnkeane.net/wp-content/uploads/2009/01/jk_civil_society_definitions_encyclopedia.pdf.
- Khandakar, Q. (2009): “UNDP on Good Governance”, en International Journal of Social Economics. Emerald, vol. 36, N.º 12. Canadá. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/46545310_UNDP_on_good_governance.
- Kim, P. (2007): “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. Gestión y Política Pública, Volumen XVI, N.º 2. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf.
- Knoke, D. (1990): “Political Networks, The Structural Perspectives”. Cambridge University Press. Cambridge. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/273693180_Political_Perspectives_on_Inter_Organizational_Networks.
- Koehler, J.; Pankowski, J. (1996): “Quality Government. Designing, Developing and Implementing”. St. Lucie Press. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/228123535_Quality_of_Government.

- Kooiman, J. (1993): “Gobernanza Moderna, nuevas interacciones gobierno-sociedad”. SAGE Publications. Londres. Recuperado de <http://Webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Krieger, M. (2003): “Reforma del Estado y fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas” en “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina” Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Krieger, M. (2005): “Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública Argentina. Fundación Unión. Buenos Aires.
- Las Heras, J. (2006a): “Estado Eficáz. Editorial Osmar Buyatti. Buenos Aires.
- Las Heras, J. (2006b): “Contabilidad Pública versus Administración Financiera Gubernamental. Un intento de conciliación”. Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal” – N.º . 7. Buenos Aires.
- Las Heras, J. (2004): “La corrupción en los tiempos modernos: un modelo de control y participación social Argentina”. Revista Probidad N.º 26. Buenos Aires.
- Las Heras, J. (2008): “Estado eficiente. Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico”. Osmar Buyatti Librería Editorial, 2º Ed., Buenos Aires.
- Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.) (2010): “Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice”. Sebastopol: O’Reilly Media. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/257244639_Open_Government_Collaboration_Transparency_and_Participation_in_Practice_Daniel_Lathrop_Laurel_Ruma_Eds_O'Reilly_Sebastopol_CA_2010_402_pp_4499_paperback_ISBN_978-0-596-80435-0
- Lauvaux, P. (1990): “Les grandes démocraties contemporaines” . París, Presses Universitaires de France. Recuperado de <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/31803560X.pdf>.
- Lechner, N. (1987): “La crisis del Estado en América Latina”. El Cid Editor. Buenos aires.
- Lechner, N. (2003): "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática". Polis, Revista de Universidad Bolivariana, año/vol. 2, número 006. Buenos Aires.
- Leighley, J. (1990) “Social Interactions and Contextual influences in Political participation”, American Politics Quaterly Nº 18, pág. 459-475. Recuperado de http://fowler.ucsd.edu/social_endorsement_cues_and_political_participation.pdf
- Lerner, E. (1996): “El control externo gubernamental: el caso argentino”. En Á. G. (Compilador), “Lecturas sobre administración financiera del sector público” (Vol. I) CITAF-OEA. Buenos Aires.
- Licciardo, C. (1992): “Análisis crítico de la ley de administración financiera y de control del sector público nacional”, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, volumen XXXVII. Buenos Aires.
- Lindt, M. (1992): “The Catalitic State”. National Interest. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/pdf/42896803.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Longo, F. (2002): “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Documentos de la tercera reunión de la red de gestión pública y transparencia. Washington.
- Longo, F. (2005): “Mérito y Flexibilidad – La Gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- López A. (2005) “Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público” Desarrollo Institucional Modernización del Estado N° 71 INAP Buenos Aires.
- López, A.; Zeller, N. (2010): “Un Balance de las Reformas Administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia” en; http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos_y_documentos/Reformas_de_la_AP

N_Lopez-Zeller.pdf

-López Camps, J. (1998): “La Gestión de la Calidad en la Administración Local” – Papers de Formació Municipal, Nro. 48, Diputació de Barcelona, España. Disponible en: <http://www.pv.ccoo.es/fsap/dipuvalencia/varis/Gestio/gescali.pdf>

-López Santiso, H. (1976): "Un nuevo enfoque sobre la auditoría y sus normas". FACPCE. Buenos Aires.

-Loretti, D. (1995): “El Derecho a la Información”. Paidós, Buenos Aires.

-Loury, G. (1977): “A dynamic theory of racial income differences”, en Wallace, P.A. y La Mond, A.M. Lexiton, M.A.(ed.): Women, Minorities and Employment Discrimination., Heath. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/5202038_A_Dynamic_Theory_of_Racial_Income_Differences.

-Manin, B.; Przeworski, A. y Stokes, S. (eds.) (1999): “Democracy, Accountability, and Representation”, Cambridge University Press. Cambridge.

-Malvicino, G. (2001): "La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

-March, J.; Olsen, J. (1997): “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa. México. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/328042694/March-Olsen-El-Redescubrimiento-de-las-Instituciones-pdf>

-Márquez Castro, D. (2015): “Lincoln y la democracia”, en <http://www.correodelcaroni.com/index.php/opinion/item/38909-lincoln-y-la-democracia>

-Márquez Gómez D. (2005): “Función Jurídica de Control de la Administración Pública”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

-Márquez Gómez, D. (2007): “Calidad en la administración pública. La aplicación de las normas de la International Organization for Standardization (ISO) a la administración pública”. Fondo Editorial Jurídico. México.

-Martínez, C. y Arena, E. (2013): “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo. UNICEF. Argentina.

-Martínez, F. (2009): “Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI: ¿Cambio de paradigma?”. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 1a. Edición Toluca.

-Martínez Nogueira, R. (2003): “Calidad institucional y Reforma de la Gestión Pública: Modelos y Aprendizajes” Política y Gestión Volumen 5 Homos Sapiens editores. Rosario.

-Marshall, T. (1967): “Cidadanía, Clase Social e Status”. Zahar Editores. Rio de Janeiro. Recuperado de <https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/Marshall-Cidadania-Clase-Social-e-Status1.pdf>.

-Maslow, A. (1954): “Motivation and personality”. Editorial: Harper & Row. Nueva York. Recuperado de http://s-f-walker.org.uk/pubsebooks/pdfs/Motivation_and_Personality-Maslow.pdf.

-Matas, C. (2001): “Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. Disponible en <http://www.clad.org.ve/reforma.html>.

-Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría del governance". Instituciones y desarrollo, N° 7, Recuperado de <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev/dpcs/mayntz.html>.

-McCarthy, J. & Zald, M. (1977): “Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory”,

American Journal of Sociology, Vol 82. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/a725/b7ee90946fc576c9caa0e1be51055f58ea82.pdf>.

-Melossi, D. (1992): “El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia”. Siglo XXI. México. Recuperado de <http://www.panopticonargentina.com/libros/Melossi%20dario%20-%20el%20estado%20del%20control%20social.PDF>

-Melucci, A. (1999): “Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México: El Colegio de México”, Centro de Estudios Sociológicos. Recuperado de https://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf.

-Melucci, A.; Massolo, A. (1991): “La Acción Colectiva Como Construcción Social.” en Estudios Sociológicos, vol. 9, N.º 26, pág. 357-364. Recuperado de <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/23913/1/09-026-1991-0357.pdf>

-Memorias TCP 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. Recuperado de www-tcpsantafe.gov.ar

-Memorias de OPAM (2009): Cuarto congreso nacional de organismos públicos autónomos “El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia”. Primera edición. Compilación a cargo de Rosa Ma. Cruz Lesbros.

-Méndez, C. (2001): “Metodología diseño y desarrollo del proceso de investigación”. Editorial Mc Graw Hill. Colombia.

-Milanzi, M. (1998), “La gouvernance en milieu rural: le cas de Tanzanie”, en Revue Francaise d’Administration Publique N.º 88, pág.503-610.

-Milbrath, L.; Goel, M. (1977): “Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?”. Rand McNally College Pub. Co. Chicago.

-Mondy, R.; Noe, R. (2005): “Administración de Recursos Humanos”. 9va Edición, Pearson educación, México.

-Montero, J.; Torcal, M.; Gunther R. (1997): “Democracy in Spain: legitimacy, discontent and disaffection”. Studies in Comparative International Development N° 32, pág. 124-160. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/253379930_Democracy_in_Spain_Legitimacy_discontent_and_disaffection

-Montero, J.; Torcal, M.; Teorell, J. (2006): “La Participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en: Montero, Font y Torcal, Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España, Madrid. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2011751.pdf>

-Montilla, O. (2004): “Las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia”. Estudios Gerenciales, N.º 90, pág. 13-34. Recuperado de http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/128/126

-Moreira, C. (2008): "El Estado latinoamericano en el último medio siglo: crisis, reformas, ¿resurrección?". Guatemala. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4339/3.pdf>

-Moreno, M. (2006): “Buenas prácticas en auditoría de gestión gubernamental”. Trabajo final de tesis. Maestría en Auditoría Gubernamental, UNSAM. Buenos Aires.

-Moreno, M. (2014): “El anfibio. La auditoría gubernamental contemporánea. Entre la teoría y la realidad” Editorial Osmar Buyatti. Buenos Aires.

-Morón Urbina, J. (2005): “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica. Lima.

-Moser, J. (2009): “La Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Teniendo En Cuenta

Especialmente Las Declaraciones De Lima y México”. EUROSAI N.º 15, pág 30/31. Paris.

-Nagel, J. (1987): “Participation”. Englewood Cliffs. Prentice-Hall. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2307/3323403>

-Natera, A. 2001: “El liderazgo político en la sociedad democrática”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=7099264&pid=S0188-2503200500040000400045&lng=es

-Nelson, J. (1979): “Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations”. Princeton University Press. Princeton. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/m-nelson-joan-access-to-power-politics-and-the-urban-poor-in-developing-nations-princeton-princeton-university-press-1979-cloth-1720-paper-440-pp-xvi-463/043FF2A154F7FA217029F8B09F2A2432>

- Obama, B. (2009): “Memorandum on Transparency and Open Government (OGD).” Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos de América. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.

-OCDE/INAP (2006): “La modernización del Estado: el camino a seguir”. INAP/MAP. Madrid.

-OCDE (1987), La administración al servicio del público. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

-OCDE (1993): “Dac Orientations on Participatory Development and Good Governance. (Paris, OECD, 1993), disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(93\)191](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(93)191)

-OCDE (1995): “Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries”. París.

-OCDE (1996): “Un gobierno alerta. Iniciativas de calidad en la administración”. México.

-OCDE (1997): “Administración pública: modelos de los países de la OCDE”. París.

-OCDE. (2003): “Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society.” París.

-OCDE (2005): “Public Sector Modernization: Open Government.” Informe de políticas. OECD Observer.

-OCDE (2010): “OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making”. Documento de base para la reunión de especialistas: “Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery”, París.

-OCDE (2011): “Public Governance”, en Toolkit framework for Investment. París.

-OCDE (2013): “Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update”. OECD-Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. París.

-OCDE (2014): “Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions, París.

-O’Donnell, G. (1997): “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. Nueva sociedad N.º 152, Caracas.

-O’Donnell, G. (1998): “Accountability horizontal, la institucionalidad legal de la desconfianza política”. En Revista AGORA N.º 8, pág.5-34.

-O’Donnell, G. (2001): “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones”. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, pág. 87-102). Temas. Buenos Aires.

-O’Donnell, G. (2002): “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”. En Méndez, J.E. et al., (eds), La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina. Editorial Paidós. Buenos Aires.

- O'Donnell, G. (2003): “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos”. En O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Culléll, J. (comps.) 2003, Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2004): “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. Revista Española de Ciencia Política N.º 11, pág. 11-31.
- O'Donnell, G. (2007a): “Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado democrático”, Entrevista Diario Clarín, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2007b): “Disonancias. Críticas democráticas a la democracia”. Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Offe, C. (1994): “Contradiciones en el estado del bienestar”. Alianza Editorial. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/download/14412/14447>
- OGP-Open Government Partnership- (2011): “Declaración sobre gobierno abierto”. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/declaración-sobre-gobierno-abierto>.
- OLACEFS (2002): “Guía para la Evaluación del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Disponible en doc.contraloria.gob.pe/.../2/pdf/Guia_para_la_evaluacion_del_desempeño_de_EFS-OLACEFS.pdf
- OLACEFS (2009): “XIX Asamblea General. Declaración de Asunción. Principios sobre Rendición de Cuentas. Asunción”. Paraguay.
- OLACEFS (2013): “Declaración de Santiago sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública”. Chile. Disponible en: <http://www.olacefs.com/p3558/>
- OLACEFS (2015): “Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza”. Recuperado de <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>
- Oliva, C. (2005): “Primer Informe de Avances: Evaluación de Convenios de Administración por Resultados”.
- Olmo, P. (2005): “El concepto de control social en la historia social: estructuración del orden y respuestas al desorden”. Artículo publicado en la revista Historia Social N.º 19, pág. 73-91. Recuperado de <http://blog.uclm.es/pedrooliver/files/2013/01/HistoriaSocial.pdf>
- Olson, M. (1965): “The Logic of Collective Action”. Cambridge University Press. Cambridge. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/226965061_Logic_of_Collective_Action
- Olson, M, Mancur L. (1971): “The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups”, Cambridge, Harvard University Press. Recuperado de <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/chwe/ps171a/olson.pdf>
- ONU (1948): “Declaración de Derechos Humanos”. Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- 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.
- ONU-INTOSAI (2015): “Papel y posibilidades de las EFS en la Implementación del Desarrollo Sostenible. Conclusiones y recomendaciones”. 23º Simposio ONU-INTOSAI. Agenda de Desarrollo Post 2015. Viena.
- Orlandi, H. (1985): “Principios de ciencia política y teoría del Estado”. Plus Ultra. Buenos Aires.
- Ortega, R. (2007): “Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo”. En: Agustín Ferraro. Eds. En busca del buen gobierno. Ediciones Bellaterra.

Barcelona.

- Oszlak, O. (1997): “La formación del estado argentino”, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1999): “Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego”, Volumen 2, Colección CEA-CBC. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2002): “Profesionalización de la función pública en el marco de la gestión pública”. CLAD (versión preliminar). Caracas, Venezuela.
- Oszlak, O. (2003a): “El Control Público en la Argentina, Jornadas 2002, AGN”. Auditoría General de la Nación. Buenos Aires
- Oszlak, O. (2003b): “¿Responsabilización o responsabilidad: el sujeto y el objeto de un Estado responsable”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Oyhanarte, M.; Niilus, P.: (2007): “Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina”. Foro regional reinención del gobierno en América Latina. Brasilia.
- Paramio, L. (1992): “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”. Documento de Trabajo 98/11. CSIC. Madrid.
- Paramio, L., y Revilla, M. (2006): “Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina”. Fundación Carolina y Siglo XXI. Madrid.
- Pardo, J. (2003): “La Sindicatura General de la Nación. El Control Público en la Argentina”. Jornadas 2002. Honorable Congreso de la Nación. Auditoría General de la Nación. Buenos Aires.
- Passalacqua, E. (1996): “El Régimen Municipal y la Constitución Nacional. Autonomía y Autarquía”. En Gomez y Losa: “El Municipio Argentino”. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Pasquino, G. (1993): “Participación política, grupos y movimientos”, en Pasquino, Gianfranco y otros: “Manual de Ciencia política”. Alianza Editorial, Madrid.
- Pastor Seller, E. (2012): “Participación en contextos de indignación y exclusión social”. Congreso Internacional de Intervención Psicosocial, Arte Social y Arteterapia. Obtenido de <http://congresos.um.es/isasat/isasat2012/paper/viewFile/27761/12611>
- Payne, J.; Zovatto, D.; Díaz M. (2006): “La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington. Recuperado de <https://publications.iadb.org/.../La-politica-importa-Democracia-y-desarrollo-en-América>.
- Pearce, D. (1987): “Foundations of an ecological economics” en Ecological Modelling. Vol. 38, pág. 9. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/325575971_The_foundations_for_an_ecological_economy_an_overview
- Pérez, J. (2009): “Libertad de Prensa, acceso a la información y empoderamiento ciudadano, en homónimo”, (Gunther Cyranek y Gustavo Gómez ed.). Unesco. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/libertad-de-prensa-acceso-a-la-informacion-y-empoderamiento-ciudadano/>
- Peruzzotti, E.; Smulovitz, C. (2002) “Accountability Social: la Otra Cara del Control”, En Peruzzotti y Smulovitz: “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas”. Buenos Aires. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>
- Peruzzotti, E. (2002) “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, Citizenship Studies, Vol 6, N. 1. Recuperado de

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621020220118768?journalCode=ccst20>

-Pezzey, J. (1989): “Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development”. Documento de trabajo No. 15, marzo. Washington, DC.: Banco Mundial. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/243768263_'Economic_Analysis_of_Sustainable_Growth_and_Sustainable_Development.

-Piattoni, S. (2009): “Multilevel Governance. A Historical and Conceptual Analysis”. *European Integration*, N.º 21, pág. 163-180. Recuperado de https://www.academia.edu/9945324/Multilevel_Governance_a_Historical_and_Conceptual_Analysis.

-Pierre, J., Peters, G. (2000): “Governance, Politics and the State”. *Political Analysis*. Martin’s Press. Nueva York. Disponible en <https://economyapoliticaspUBLICAS.files.wordpress.com/2017/01/25a-introduction-cap-1-j-pierre-y-peters.pdf>

-Pindado, F (1999): “La participació ciutadana a la vida de les ciutats”. Ediciones del Serbal, Barcelona. Recuperado de http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_participacion_ciudadana_capitulo_7.pdf

-Pighín, J. (1998): “Control Público Externo. Hacia un modelo más eficaz.” Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Área Sector Público. Córdoba.

-Pillou, J. (2004): “La Calidad”. Disponible en <http://es.kioskea.net/qualite/qualiteintroduction.Php3>

-PNUD (2004a): “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Buenos Aires.

-PNUD (2004b): “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”. Bogotá.

-PNUD (2005): “Informe de Desarrollo Humano 2005. Argentina después de la Crisis, un tiempo de oportunidades”. Buenos Aires.

- PNUD (2008): “Una brújula para la democracia, Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina”. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

-Porras Nadales, A. (1989): “El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate”. *Revista de Estudios Políticos* Nº 63. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27020.pdf

-Porter, M. (1998): “Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia”. Editorial CECSA, México, N.º 25, pág. 407.

-Powell, W.; DiMaggio, P. [comps.] (1999): “El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional”. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. México. Recuperado de https://www.academia.edu/31848895/powell_y_dimaggio_El_nuevo_institucionalismo_en_el_analisis_organizacional.pdf

-Prélot, M.; Boulouis, J. (1990): “Institutions politiques et droit constitutionnel”, 11a. edición, Dalloz,. París. Recuperado de: <http://ranzcr2016.com/institutions-politiques-et-droit-constitutionnel-pdf>

- Przeworski, A. (1998): “Democracia y representación”. *Revista Reforma y Democracia* Nº 10, CLAD, Caracas. Disponible en <https://cladista.clad.org/handle/123456789/315>

-Pucheta Martínez, M.; Cortés Fleixas, J (2005): “Los informes de auditoría en el Sector Público”. *Revista Partida Doble*, N.º 163. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/28093945_Los_informes_de_auditoria_del_sector_publico

-Pülzl, H., Treib, O. (2007): “Theories of the policy cycle”. En *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Ed. Fisher, Frank, Gerald Miller y Mara Sidney, pp. 89-108. Boca Raton. CRC Press. Recuperado de

https://www.researchgate.net/publication/270876927_4_Theories_of_the_Policy_Cycle

-Putnam, R. (1993): “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”. Princeton University Press. Princeton. Recuperado de <https://books-list.club/br/r2?ts=30114&pct=bookrd&s1=newbooksinpolitics.com&q=Making%20Democracy%20Work>

-Putnam, R. (2002): “Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society”. Oxford University Press. Oxford. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/285577465_Introduction_Democracies_in_Flux_The_Evolution_of_Social_Capital_in_Contemporary_Society

- Rainforest Alliance (2003): “The Sustainable Stewardship Council Initiative”. Sauipe N.º 39. Brasil. Disponible en http://turismoostenible.rds.hn/document/iniciativas/Green_Deal_Red_CA.pdf

-Ramírez Alujas, A. (2010): “Innovación en la gestión pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea”. Buen gobierno, 9:94-133. Disponible en <http://bit.ly/OqJzUu>.

-Ramírez Alujas, A. (2011): “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. Enfoques, vol. IX (15), pág. 99-125. Disponible en <http://bit.ly/z9EXHT>.

-Ramírez, J. (1992): “La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia, análisis y conclusiones para el futuro”. Ponencia para la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios.

-Ramirez, V. (2009): “Análisis de la Participación en Ejercicios de Control Ciudadano Sobre la Gestión Pública Estatal. Estudio De Caso: Cali (2000–2007)”. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1348/1113632309.pdf>

-Ramkumar, V. y Warren Krafchik, W. (2005): “*The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*”, The International Budget Project. Disponible en <http://www.un-gls.org/cso/cso10/Ramkumar.pdf>

-Real Academia Española (1992): “Diccionario de la Real Academia de la Lengua”. Ed. 21. España.

-Real Academia Española (2001): “Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, tomo I. Espasa Calpe. Madrid.

-Rebollada Bianco, Z. (1994): “Latinoamérica y el “Path dependence”: cuando la economía hace pagar los errores del pasado. Disponible en <https://www.media-tics.com/noticia/4330/latinoamerica-y-el-path-dependence:-cuando-la-economia-hace-pagar-los-errores-del-pasado.html>

-Repetto, R.. (1985): “Paying the Price Pesticide Subsidies in Developing Countries” Research Report #2, World Resources Institute, Washington, D.C. Recuperado de <https://z-vetbook.ml/current/ebook-download-german-paying-the-price-pesticide-subsidies-in-developing-countries-by-robert-c-repetto-9780915825127-in-dutch-djvu.html>

-Restrepo, D.(2001): "Eslabones y precipicios entre la participación y democracia", en Revista Mexicana de Sociología, año LXIII, N.º 3, pág. 167–191. México: Instituto de Investigaciones Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México.

-Revista de Control Fiscal (2004): “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”: Contraloría General de Venezuela, Ponencia Base elaborada con ocasión de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS. Buenos Aires.

-Rezzoagli, B. (2005): “Corrupción y Contratos Públicos”. Editorial Ratio Legis Librería Jurídica. pág. 49-54 y 99-121.

-Rezzoagli, B. (2007): “La Rendición de Cuentas como mecanismo democrático de combate a la corrupción”. Politikós, Revista de la Facultad de Derecho de la UCSF, pág. 91-92 y 95.

- Rezzoagli, B. (2010): “Los tribunales de cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción”. Editorial Librería Cívica, pág. 10-88.
- Rezzoagli, B. (2008): “Del control a la evaluación de las políticas gubernamentales”. Revista Politeia N° 22, pág 5-11. Culiacán Sinaloa.
- Rezzoagli, B.; Alurralde, A. (2008): “Manual de Finanzas Públicas”. Editorial Marevallado, pág. 150-163.
- Riker, W.; Ordeshook, P. (1968): “A Theory of the Calculus of Voting.” American Political Science Review 62(1), pág. 25-42. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/1953324?seq=1#page_scan_tab_contents
- RIMISP (2010): “Dinámicas territoriales rurales, mercados y estructuras productivas. Series claves para el desarrollo Territorial”. Disponible en www.rimisp.org/.../Serie-Claves...Mercados-Estructuras-Productivas.pdf
- Rivera Sánchez, L. (1998): "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?" en Sociedad Civil Análisis y Debates, N.º 7, vol. III. Fundación Demos, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Foro de Apoyo Mutuo, pág. 9–49. México.
- Rivera, N. (2007): “Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno”.
- Rodríguez, L.; Carruyo, N.; Ureña, Y. (2013): “Gobernanza: Enfoque organizacional estratégico para impulsar el capital intelectual en la universidad moderna”. IX Congreso Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología. Recuperado de <http://congreso2013.ricyt.org/files/mesas/1cEGUniversitaria/RodriguezCarruyoUrena.pdf>
- Romero, C. (1975): “Derecho Constitucional”, Editorial Zavalía. Buenos Aires.
- Rosanvallón, O. (2008): “La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza”. Editorial Manantial. España. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n2/Resena%20Rosanvallon.pdf>
- Rosenstone, S.; Hansen, J. (1993): “Mobilization, Participation, and Democracy in America”. Editorial Macmillan New York. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/282467463_Mobilization_participation_and_American_democracy
- Rossetti, A. (1983): “Introducción al estudio de la realidad estatal”, Establecimientos Gráficos Biffigandi S.R.L., Córdoba.
- Rhodes, R. (1996): "The new governance: governing without government", Political Studies, XLIV, Blackwell Publishers, Oxford and Cambridge, pág. 652-667. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government
- Rhodes, R. (1997): “Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”. Public Policy & Management. Paperback. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability
- Rubio, M. (2002): "Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política". Sistema N.º 171, pág. 85-103. Disponible http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=7099288&pid=S0188-2503200500040000400057&lng=es
- Ruiz, R. (2001): “Evolución Histórica del Control”. Revista Legis del Contador, Enero-Marzo 2001. Buenos Aires.
- Salazar, L. (2007): “Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia”. CONAMAJ.

San José.

-Sánchez, A. (1995): “Procesos urbanos contemporáneos”. Fundación Alejandro Ángel Escobar. Colección María Restrepo de Ángel.

-Sánchez, J. (2000): “Participació Ciutadana i Govern LocalL els Conselles Ciutadans”. Fundación Jaume Bofill. Barcelona. Bogotá. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320443636_Participacio_ciudadana_i_govern_local_els_conse_lles_ciutadans

-Sánchez Fernández, L. (2004): “La fiscalización: encuentro entre la ética y la política”. Ensayo político Presentado en el 4º Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México.

-Santos, J. (1993): “Recursos humanos. Estudios de psicología laboral y administración de recursos humanos”. Editorial Universidad de El Salvador. San Salvador.

-Sartori, G. (1988): “Teoría de la Democracia”. Editorial Alianza. Madrid. Recuperado de <https://vdocuments.site/la-democracia-por-giovanni-sartori.html>

-Schedler, A. (1999): “Conceptualizing accountability”, en *The Self-restraining State: Power and accountability in New democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner eds, Boulder , Lynn Rienner Publishers.

-Schedler, A. (2008): “¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México.

-Scherer Warren, I. (1993): “Redes de Movimentos Sociais”.. Ed. Loyola. São Paulo. Recuperado de https://www.academia.edu/2116910/Redes_de_movimentos_sociais

-Schick, A. (2003): "La Modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar". BID. USA

-Schmitter, P. (1999): “The Limits of Horizontal Accountability” En: A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (Eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pág.59-62). Boulder & Londres: Lynne Rienner Publishers.

-Schumpeter, J. (1983): “Capitalismo, Socialismo y Democracia”. Orbis. Barcelona. Recuperado de http://www.paginaindomita.com/wp-content/uploads/2015/04/prologo_capitalismo_socialismo_y_democracia.pdf

-Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (1976): “Primeras Jornadas de Actualización Doctrinaria”. Salta.

-Seligson, A.; Booth, J. (1978): “Political Participation in Latin America”. Vol. 1 y Vol 2. Holmes and Meier.. New York. Recuperado de <https://newbooksinpolitics.com/get/ebook.php?id=ofwOAAAAYAAJ>

-Serdullt, U.; Welp, Y. (2012): “Direct Democracy Upside Down” en *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 8, No. 1, pág. 69-92. Recuperado de https://www.academia.edu/2654962/Direct_Democracy_Upside_Down

-Servín, A. (2012): “El alcance de la competencia de los Tribunales de Cuentas para realizar control de riesgos ambientales en el ámbito de sus funciones”, trabajo presentado en las “XXII Jornadas Nacionales de actualización doctrinaria de Tribunales de Cuentas y Organismos Públicos de Control Externo”. Salta.

-Serrano Piedecabras Fernández, J. (1999): “Conocimiento Científico y Fundamentos del Derecho Penal”. Editorial Gráfica Horizonte. Lima.

-Simma, B. (2003): “Fragmentation in a Positive Light”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 25. Recuperado de <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol25/iss4/1/>

- Sklar, R. (1999): “Democracy and Constitutionalism”. En: A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pág.53-58). Boulder & Londres: Lynne Rienner Publishers
- Skocpol, T.; Fiorina M. (1999): “Civic Engagement in American Democracy”. Washington CD, Brookings Institutions Press. Recuperado de <https://newbooksinpolitics.com/political/civics-participating-in-american-democracy/>
- Shorter, E.; Tilly, Ch. (1986): “Las Huelgas en Francia 1830-1968”. Cambridge University Press. Cambridge. Recuperado de <https://libros.pub/huelgas-en-francia-de-1830-a-1968-las/>
- Smulovitz, C. (2001): “Judicialización y Accountability Social en Argentina”. Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C.
- Stewart, J. (2001): “De la Innovación Democrática a la Democracia deliberativa”. En Font J (ed) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel. Barcelona.
- Stiglitz, J. (2002): “Information and the Change in the Paradigm in Economics” *The American Economic Review* N.º 92.
- Stone, M. (1995): “Information: A Plea for Clarity of Meaning”, *International Forum on Information and Documentation*.
- Stoner, J., Freeman, R. y Gilbert, D. (1996): “Administración”. Editorial Prentice-hall hispanoamérica, S.A. México.
- Subirats, J. (1992): “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. MAP. Madrid.
- Subirats, J (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. En Font J (ed) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Subirats, J. (2010): “Políticas públicas y cohesión social. Factores territoriales y gobiernos locales. Obtenido de Portal Urb-Al III: http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/PPLyCS_Subirats.pdf
- Svampa, M. (2002): “Las Dimensiones de las Nuevas Movilizaciones Sociales: las asambleas barriales”. Buenos Aires, CEDES. *ibid* (Ed) *Movimientos Sociales en la Argentina de hoy, piquetes y asambleas*, Buenos Aires.
- Swidler, A. (1986): “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociological Review*, vol 5. Disponible en <http://www.asanet.org/sites/default/files/savvy/introsociology/Documents/ASRSwidler1986.pdf>
- Swidler, A. (1995): “Cultural Power and Social Movements” En Jhonston and Klandermans, B. *Social Movements and Culture*. London, UCL Press. Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-62397-6_15
- Tamayo, S. (2006): "Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto", en *Sociológica*, año 21, núm. 61, mayo–agosto de 2006, Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco, pp. 11–40. México.
- Tarrow, S. (1994): “El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”. Alianza. Madrid.
- Tietenberg, E. (1984): ”*Environmental and Natural Resource Economics*. Glenview, IL: Scott, Foreman and Co. Recuperado de https://himayatullah.weebly.com/uploads/5/3/4/0/53400977/environmental_and_natural_resource_economics_by_tom_tietenberg_9th_edition.pdf
- Thibaut, B. (1998): "Instituciones de democracia directa en América Latina", en Dieter Nohlen: “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”. Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 65-88. México.

- Tomassini, L. (2004): “El papel de la gestión pública en la reforma del Estado” IX Congreso CLAD España.
- Touraine, A. (1990): “El regreso del actor”. Eudeba, Buenos Aires.
- Tribunal de Cuentas de la Unión (2011): “Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza”. Governança no setor público –fundamentos. Aula 1: introdução à governança. Brasil.
- Ulrich, D. (2004): “Recursos humanos champions. Cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados”. 1ª. Ed., 5ª.reimp. Editorial Granica. Buenos Aires.
- Uvalle Berrones, R. (2012): "La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, XIX (60), Universidad Autónoma del Estado de México, pág. 111-144. Toluca
- Valencia Tello, D.; Karam, V. (2016): “Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente?”. *Revista Opinión Jurídica*, Vol. 15, N° 29, pág.. 165-185. Medellín.
- Vallés Vives, F. (2001): “Control externo del gasto público y estado constitucional”. Tesis doctoral. Bellatera: Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Ciència Política i Dret Públic.
- Vallespín, F. (2000): “El futuro de la política”. Editorial Taurus. Madrid.
- Van Deth, J. (1990): “Interest in Politics” en Jennings K, van Deth y otros.: “Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in three Western Democracies”. Walter the Gruyter. Berlin. Recuperado de <https://trove.nla.gov.au/work/17458132?q&online=true>
- Vargas Cullell, J. (2003): “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la entificación de desafíos democráticos”. En O’Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J.: “Democracia, Desarrollo Humano y ciudadanía”. Homo Sapiens Ediciones.
- Velázquez C. (2010): “El control Social de la Gestión Pública Municipal: Notas sobre la experiencia colombiana”. Bogotá.
- Velásquez Leal, L. (2000): “Participación ciudadana. Mecanismos de participación ciudadana”. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Vera Isunza, E. y Hevia de la Jara, F. (2005): “Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación”. Background Paper ICR-Banco Mundial. México.
- Verba, S.; Nie, N. (1972): “Participation in America, Political democracy and Social Equality”. Harper & Row. New York.
- Verba, S.; Nie, N.; Kim, J. (1978): “Participation and Political Equality. A seven Nation Comparison. Cambridge, Cambridge University Press.
- Verba S, Schlozman K S y Brady, H. (1995) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard, Harvard University Press.
- Verba, S. (1996) “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy”, *American Political Science Review*, 90:1-7.
- Verba S, Burns, N y Schlozman, K. (2001) *The Private Roots of Public Action Gender, Equality and Political Participation*, Cambridge University Press.
- Verdesoto, L. (1997): “Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización” II Congreso del CLAD, Isla Margarita. Venezuela.
- Vergara, R. (1997): “Estudio Introductorio”, en March, James y Johan Olsen.
- Vieira, L. (1997): “Cidadania e Globalização”. Editora Record. Rio de Janeiro.

- Vilas, C. (1997): “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, número 144, Volumen 37, Buenos Aires.
- Villarreal, M. (2009): "Participación ciudadana y políticas públicas", en Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, pág. 31-48, Comisión Estatal Electoral. Nuevo León. México.
- Villasante, T. (coord.) (1994): “Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas. Nueva Sociedad. Caracas.
- Villavicencio Terreros, F. (1990): “ Lecciones de Derecho Penal”, Parte General, Cultural Cuzco, Lima.
- Viveros, F. (2001): “La participación de la sociedad civil en temas de interés público, Ciudadanía e Interés Público”, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Cuadernos de Análisis Jurídico, N° 8, pág. 151 y ss.
- Waissbluth, M. (2002): “La Reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla”. Chile.
- Welp, Y. (2008): "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, N° 31, pág. 117-130.
- Welp, Y.; Serdült, U. (2009) (coordinadores): “Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada”, Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Welp, Y.; Serdült, U. (2011): “¿Jaque a la representación?. Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina” en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence: “Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina”. Flacso, México.
- Welp, Y.; Suárez, O. (2017): “Cambio y cumbia, Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”. Revista Boliviana de Ciencia Política. Bogotá.
- Wersig, G., “Information Science: The study of postmodern knowledge usage”, Information Processing and Management, 1993. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/152627572/WERSIG-G-Information-Science-The-Study-of-Postmodern-Knowledge-Usage>
- XI Jornadas Nacionales del Sector Público (2015): “El profesional en ciencias económicas hacia una moderna gestión gubernamental de calidad”, Libro de Trabajos de Investigación. Emporio Gráfico. Catamarca.
- Ziccardi, A. (1998): “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”. UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Zovatto, D. (2007): “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007”, en Lissidini, A.; Welp, Y. y Zovatto, D. (Coords.): “Democracia Directa en Latinoamérica”. Prometeo. Buenos Aires
- Zuvanic, L.; Iacoviello, M. (2008): “The Bureaucracy in Latin America”. Capítulo del libro “Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking”. Editores: Scartascini, Stein y Tommasi. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/279512612_Latin_American_Bureaucracy

*** Legislación y Normativas:**

- Constitución Nacional Argentina.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Código Civil y Comercial Argentino (Ley N.º 26.994/2015).
- Ley N° 24.156/1992: “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”.
- Ley N° 12.510/2005: “Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado provincial de Santa Fe”.

- Ley N° 2439/1935: “Ley orgánica de comunas de Santa Fe.
- Ley N° 70/1998: “Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público - CABA”.
- Decreto N.º 4174/2015: “Procedimiento actuaciones administrativas Santa Fe”.
- Decreto N.º 1172/2003: “Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional”.
- Resolución N.º 145/1995: “Normas de Auditoría Externa”. AGN.
- Resoluciones internas del TCP.
- Resoluciones Técnicas de la FACPCE:
 - RT 32 – Adopción de las NIA del IAASB de IFAC.
 - RT 33 – Adopción de las NI de Encargos de Revisión.
 - RT 34 – Adopción de las NI de Control de Calidad y Normas sobre Independencia.
 - RT 35 – Adopción de las NI de Encargos de Aseguramiento y Servicios Relacionados.
 - RT 37 – Normas de Auditoría, Revisión, Otros Encargos de Aseguramiento, Certificación y Servicios Relacionados – Deroga la RT 7 Normas de Auditoría.
- Informe N° 28 de la Comisión de Estudios sobre Contabilidad del C.P.C.E.C.F.
- Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público (ILACIF-Bogotá 1981-3era edición).
- Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado - AGN.
- Normas básicas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2000).
- Reglamento Interno Cámara de Diputados Santa Fe.
- Reglamento Interno Cámara de Senadores Santa Fe.

* ***E@grafía*** (principales páginas oficiales consultadas):

- www.agn.gov.ar
- www.anticorrupcion.gov.a
- www.apoc.org.a
- www.buenagobernanza.agn.gov.ar
- www.clad.org
- www.elauditor.info
- www.fundibeq.org
- www.inap.mx
- www.intosai.org
- www.iso.org
- www.mejordemocracia.gov.ar
- www.olacefs.com
- www.opam.com.mx
- www.poderciudadano.org
- www.sigen.gov.ar
- www.tcpsantafe.gov.ar
- www.tribunalesdecuentas.org.ar