

**El fortalecimiento de la
responsabilidad de los
funcionarios públicos:
Construyendo puentes
entre organismos de control
y la sociedad civil**

Diciembre de 2008

El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos:
Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil

Nicolás Dassen; Julieta Arias; María Eleonora Feser
1ª ed. - Buenos Aires: Fund. Poder Ciudadano, 2009.
192 p.; 17x24 cm.

ISBN 978-987-1350-17-9

1. Administración Pública.
CDD 351

Corrección:

Inés Gugliotella

Diseño de portada e interior:

www.sarapaoletti.blogspot.com

Impreso en:

Escuela Talleres Gráficos Manchita
Uruguay 212 - Avellaneda
Provincia de Buenos Aires

Marzo de 2009.

Fundación Poder Ciudadano
Piedras 547. C1070AAk, Buenos Aires, Argentina
www.poderciudadano.org

**El fortalecimiento de la
responsabilidad de los
funcionarios públicos:
Construyendo puentes
entre organismos de control
y la sociedad civil**

Diciembre de 2008

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinadora

Julieta Arias

Consultores

Nicolás Dassen

Aranzazu Guillán-Montero

Asistentes de investigación

María Eleonora Feser

Manuel Calvagno

Este trabajo ha contado con el apoyo del programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en WBI.

Agradecemos a todos los comentaristas de este documento por sus valiosos aportes. De igual forma, agradecemos a Marcos Mendiburu y Silvana Fumega del equipo del Programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial por su apoyo en la elaboración de este documento. El análisis presentado en este documento no refleja la opinión oficial del Banco Mundial o del gobierno de España. Este documento es responsabilidad única de sus autores.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	9
Parte I	10
1. Introducción, objetivos y metodología	10
2. La rendición de cuentas en un régimen democrático	12
2.1. El concepto de rendición de cuentas (<i>accountability</i>)	12
2.2. Modelos de control	22
2.2.1. Control vertical (electoral)	23
2.2.2. Control horizontal	25
2.2.2.1. Organismos técnicos o especializados de control	27
2.2.3. Control social	30
2.2.4. Control de procedimiento	32
2.2.5. Control de gestión por resultados	34
2.3. ¿Un solo sistema de control o múltiples?	36
2.4. ¿Quién controla a los controladores?	37
2.5. Los modelos de control y su aplicación en la Argentina	39
3. Conclusión	40
Parte II	42
1. Introducción	42
2. Órganos de control	42
Entidades fiscalizadoras superiores	43
Órganos de investigación y prevención	43
Sistema de control en la Argentina	44
Auditoría General de la Nación	47
Composición	47
Funciones	48
Ámbito de competencia	49
¿Cómo funciona?	50
Comparación de la AGN con estándares internacionales	53
Recomendaciones	56
Sindicatura General de la Nación	58
Composición	59
Funciones	61
Ámbito de competencia	62
¿Cómo funciona?	63
Comparación de la SIGEN con estándares internacionales	66
Recomendaciones	68
Oficina Anticorrupción	70
Composición	71
Funciones	72

Ámbito de competencia	73
¿Cómo funciona?	74
Comparación con estándares internacionales	78
Recomendaciones	80
Fiscalía de Investigaciones Administrativas	81
Composición	82
Funciones	84
Ámbito de competencia	84
¿Cómo funciona?	84
Comparación con estándares internacionales	87
Recomendaciones	89
Cooperación interinstitucional	90
Recomendaciones	95
3. Conclusión	96
Parte III	98
1. Introducción	98
2. Colaboración entre órganos de control y organizaciones de la sociedad civil	99
3. Herramientas e instrumentos institucionales para el control y la rendición de cuentas	104
A. Información	104
1. Acceso a la información pública: difusión proactiva de información de los órganos de control	105
1.1. Difusión de materiales de auditoría: fichas de informes de la AGN	105
1.2. Portales de internet de los órganos de control	107
2. Acceso a la información pública: pedidos de información a los órganos de control	108
2.1. Realización de un pedido de información	109
2.1.1. SIGEN, OA	109
2.1.2. AGN, FIA	112
2.1.3. Consulta de Declaraciones Juradas Patrimoniales	114
B. Participación	117
1. Presentación de denuncias	118
1.1. Denuncias ante la Oficina Anticorrupción	119
1.2. Denuncias ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas	120
2. Elaboración participativa de normas	122
2.1. La elaboración participativa de normas impulsadas por la OA	124
4. Experiencias de cooperación entre órganos de control y organizaciones de la sociedad civil	125
A. Información	126
1. Información originada en los órganos de control	126
1.1. Acciones de amparo: uso de información producida por órganos de control en causas impulsadas por la sociedad civil	127
1.2. Asistencia técnica proporcionada por órganos de control: la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC	128

2. Información originada en las organizaciones de la sociedad civil	130
2.1. Asistencia proporcionada por OSC:	
la OA en la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC	130
2.2. Monitoreo de órganos de control: informe de ACIJ sobre la AGN	131
2.3. Incorporación de temas a la agenda:	
la asociación de vecinos de “La Boca” y la Cuenca Matanza-Riachuelo	132
2.4. Colaboración para producir información:	
informe de pesca de la AGN en colaboración con CeDePesca	133
B. Participación	134
1. Participación de órganos de control en iniciativas de OSC	134
1.1. Participación de órganos de control en programas de la sociedad civil:	
el programa Contrataciones Públicas de la Fundación Poder Ciudadano	135
1.2. Participación de órganos de control en el marco de proyectos académicos:	
investigación sobre instrumentos para recuperar activos	136
2. Colaboración de OSC en actividades de órganos de control	136
2.1. Participación de OSC en la formulación de planes de auditoría:	
Plan Operativo Anual de la AGN	137
2.2. Convenios de colaboración entre OSC y órganos de control:	
convenios de la FIA con ISV y Poder Ciudadano	138
C. Cuadro comparativo de experiencias de cooperación	139
5. Conclusión	140
 Bibliografía	 142
 Anexos	 155
 Convenio entre la FIA y la ONG Instituciones sin Violencia	 155
 Convenio entre la FIA y la OSC Poder Ciudadano	 156
 Carta de recomendaciones a esta publicación emitida por los	
Audidores Generales Francisco Javier Fernández y Antonio Santiago Lamberto	158

RESUMEN EJECUTIVO

La rendición de cuentas constituye una herramienta fundamental como medio para garantizar que el ejercicio de las funciones públicas responda efectivamente a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

En toda democracia, los funcionarios públicos deben dar cuenta ante la sociedad por su comportamiento y desempeño, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan controlar y demandar rendición de cuentas a sus autoridades por las políticas públicas y por la administración de los bienes y programas públicos. Entre los mecanismos o instancias de control que existen en la actualidad, se encuentran la división de poderes, el establecimiento de organismos de control y la participación activa de la sociedad civil (control social).

El presente trabajo tiene por objetivo principal analizar los mecanismos de control y rendición de cuentas en la Argentina, prestando especial atención a los mecanismos de cooperación entre los organismos públicos de control y la sociedad civil. Se examinan las condiciones, los mecanismos y las capacidades ciudadanas para demandar un ambiente de control más efectivo en la Argentina. Se trata de “acortar la distancia” entre los organismos técnicos de control y los ciudadanos, de manera que su interacción y cooperación contribuyan al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Para ello, se analiza el concepto de *accountability* (rendición de cuentas), en todas sus dimensiones, y los modelos de control, así como sus limitaciones y posibilidades. Luego se profundiza en el funcionamiento de cuatro organismos de control en el ámbito nacional en la Argentina, su organización, la información que producen y las formas en que la sociedad civil puede interactuar con ellos. Se trata de la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA) y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FIA).

Por último, y a fin de identificar posibles instancias de intercambio y trabajo conjunto entre organismos de control y la sociedad civil, se describen distintas experiencias positivas y las limitaciones tanto de los organismos de control como de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), para que tal interacción ocurra. Se hace hincapié en cómo puede la ciudadanía acceder a la información producida por estos organismos, y cómo puede utilizarla en la lucha contra la corrupción, en el reclamo por sus derechos y en otras actividades vinculadas a la demanda de rendición de cuentas.

1. Introducción, objetivos y metodología

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental del régimen democrático, que no se agota en la realización de elecciones libres, limpias y competitivas, sino que abarca otros mecanismos necesarios para garantizar que el ejercicio de las funciones públicas responda efectivamente a las demandas y necesidades de la ciudadanía.¹ Los funcionarios públicos² deben asumir su responsabilidad ante la sociedad por su comportamiento y desempeño. Es decir, los ciudadanos deben ser capaces de controlar y demandar rendición de cuentas a sus autoridades por las políticas públicas y por la administración de los bienes y programas públicos. La importancia de esta dimensión de la democracia ha llevado al establecimiento de múltiples instancias de control que, en su conjunto, procuran limitar el abuso de poder y evaluar el desempeño del gobierno. La división de poderes, el establecimiento de organismos de control y la participación de la sociedad civil forman, en este sentido, parte integral del régimen democrático.

Este trabajo tiene por objetivo principal analizar los mecanismos de control y rendición de cuentas en la Argentina, prestando especial atención a los mecanismos de cooperación entre los organismos públicos de control y la sociedad civil. Para ello, se examinan las condiciones, los mecanismos y las capacidades ciudadanas para demandar un ambiente de control más efectivo en la Argentina. Se trata de “acortar la distancia” entre los organismos técnicos de control y los ciudadanos, de manera que su interacción y cooperación contribuyan al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Para cumplir con este objetivo, empezaremos por definir, en la siguiente sección, el concepto de rendición de cuentas (o *accountability*). Esto servirá para brindar un marco conceptual general a la exploración de las distintas instancias de control, de lo que se ocuparán las siguientes secciones.

A continuación, en la sección 2.2 de esta Parte I, discutiremos diferentes modelos de control. Entre éstos se incluyen los frenos y contrapesos implícitos en la división de poderes del Estado, las elecciones periódicas de los gobernantes, los organismos de control técnicos o

1. La democracia es un sistema de autogobierno colectivo en el que se toman las decisiones por mayoría, a través de representantes elegidos por los ciudadanos, respetando los derechos y libertades de las minorías. Una de las mayores preocupaciones es cómo hacer que el ideal del autogobierno se concrete a través de un régimen representativo en el que los funcionarios públicos sean responsables ante la ciudadanía. En última instancia, el control garantiza un gobierno honesto, eficiente y que responda a las necesidades y demandas de la población.

2. Por funcionarios públicos, nos referimos a todos aquellos agentes que ejercen funciones públicas por delegación de los ciudadanos. Esta categoría incluye a funcionarios políticos, de la administración pública, de libre designación, de carrera, contratados, etc. Esta definición amplia resulta adecuada en un contexto como el de América latina, donde las categorías para designar a quienes ejercen funciones públicas con frecuencia se superponen y no siempre responden a las categorías clásicas. Si bien, como veremos, los mecanismos de rendición de cuentas, y para imponer sanciones cuando es necesario, varían de acuerdo con el tipo de cargo, la obligación de rendir cuentas se aplica a todos los tipos por igual.

especializados y las iniciativas de control social desde la sociedad civil. Asimismo, se describirán someramente otros sistemas de control basados en procedimientos y en gestión por resultados. La Parte I concluye con un breve análisis de las circunstancias del ámbito de control en que operan las instituciones públicas argentinas, sus limitaciones y sus posibilidades.

En la Parte II, se describirá el funcionamiento de cuatro organismos de control en el ámbito nacional en la Argentina, su organización, la información que producen y las formas en que la sociedad civil puede interactuar con ellos. Se trata de la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA) y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FIA). Los dos primeros están especializados en el control de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal del sector público; los dos últimos, en la prevención, investigación y persecución de delitos de corrupción.

Además de describir estos organismos, se contrastará su organización y funcionamiento con una serie de estándares y buenas prácticas internacionales. Prácticas como la independencia política, favorecida por medio de los procedimientos de designación y remoción de autoridades, la autonomía presupuestaria, la creación de atribuciones legales idóneas para el cumplimiento de su mandato y la selección de personal capacitado por medio de procesos competitivos, así como la estabilidad en los cargos, ayudan al mejor cumplimiento de las funciones de control. Como resultado del análisis de cada uno de los cuatro organismos, se presentará una serie de recomendaciones para su fortalecimiento y para mejorar su desempeño.

La Parte III del trabajo abordará experiencias de las OSC en el ejercicio del control social y su cooperación con los órganos de control. Se considerarán las experiencias positivas y las limitaciones tanto de los organismos de control como de las OSC, para que tal interacción ocurra. Se hará hincapié en cómo puede la ciudadanía acceder a la información producida por estos organismos, y cómo puede utilizarla en la lucha contra la corrupción, en el reclamo por sus derechos y en otras actividades vinculadas a la demanda de rendición de cuentas.

La metodología de este trabajo consistió en la revisión y el análisis de dos tipos de información: por un lado, fuentes bibliográficas y normativas relevantes a la teoría y práctica de la rendición de cuentas en el ámbito internacional, así como del caso argentino en particular; por el otro, una serie de entrevistas con funcionarios de los organismos estudiados y miembros de OSC que han participado en experiencias de trabajo junto a organismos de control. Las fuentes documentales analizadas incluyeron normas legales, informes de gestión de los organismos analizados, sus sitios de Internet, informes de monitoreo de diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como documentos redactados por organismos internacionales y por especialistas en temas de corrupción, rendición de cuentas y organismos de control.

2. La rendición de cuentas en un régimen democrático

El buen funcionamiento de los regímenes democráticos requiere la presencia de instituciones de gobierno que representen los intereses y demandas de los ciudadanos y respondan a ellos. Para eso, es necesario que existan mecanismos por medio de los cuales la sociedad pueda controlar las actuaciones de sus gobernantes. Un requisito indispensable para estos fines es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que permitan detectar y sancionar conductas irregulares en el ejercicio de las funciones públicas.

2.1. El concepto de rendición de cuentas (*accountability*)

La rendición de cuentas es un elemento esencial de un régimen democrático representativo. Más allá de las dificultades terminológicas,³ el concepto alude a un problema esencial: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder por delegación de los ciudadanos.⁴

¿Qué significa rendir cuentas?

El concepto de accountability, o rendición de cuentas, 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 a justificar sus decisiones, y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas.⁵

El concepto de rendición de cuentas ha suscitado numerosos debates. Entre los aspectos más discutidos se encuentran la distinción entre *responsiveness* (o la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos) y *accountability*; si las relaciones de rendición de cuentas se dan sólo en el ámbito de relaciones jerárquicas o de poder, y la relación entre control y rendición

3. La traducción del término inglés *accountability* es problemática. Con frecuencia se traduce como “responsabilización”; sin embargo, ambos términos no son plenamente equivalentes, ya que éste último incluye un sentido de obligación, incluso moral, que va más allá del significado de *accountability*. (Véase Cunill Grau, Nuria, “Responsabilización por el control social”). En esta publicación emplearemos el término “rendición de cuentas” para referirnos al concepto de *accountability*. La palabra inglesa *accountability*, aunque no tiene una traducción exacta al español, se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna. El término comprende algunas dimensiones importantes: disponer de información precisa y oportuna sobre el uso de recursos, ser responsable por el uso de recursos, tanto humanos como financieros; estimar de manera precisa los costos y la presentación de informes, así como ser responsable de implementar los programas de acuerdo con lo programado. (*Libro de consulta* de Transparencia Internacional, 2000). Además, en la medida en que estas dimensiones no fueran satisfechas, incluye la capacidad de sancionar por esa omisión.

4. Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, p. 1.

5. Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (editores), *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, p. 25.

de cuentas. Otro aspecto sujeto a distintas interpretaciones es si la rendición de cuentas presenta aspectos distintivos en las nuevas democracias, o problemas similares a los que experimentan las democracias ya establecidas.

Un abordaje no restrictivo del concepto aboga por entenderlo como un proceso mediante el cual las instituciones se abren al escrutinio y la posible sanción por parte de los ciudadanos, demostrando así la voluntad de responder a sus demandas y preferencias (es decir, de ser también *responsive*). No se limita a relaciones entre actores de autoridad desigual y va más allá del mero cumplimiento de las normas, para incorporar una preocupación por los resultados obtenidos (cumplimiento de metas).⁶

Esta definición plantea la relación entre control y rendición de cuentas. Cuando hablamos de *rendición de cuentas* —como ya se señaló—, nos referimos a una *relación* entre órganos, instituciones o individuos: unos tienen la capacidad y/o el derecho de exigir o demandar información y la justificación de las decisiones adoptadas por los otros, y de sancionarlos en caso de cualquier trasgresión; los otros tienen la obligación de proporcionar información y justificar el cumplimiento⁷ de sus tareas y funciones.⁸ El término *control*, por su parte, hace referencia a la *demanda* de rendición de cuentas, es decir, al ejercicio efectivo de la capacidad y el derecho de vigilar y exigir respuestas y responsabilidades.

Aunque ambos términos están relacionados, la rendición de cuentas sólo es efectiva si existe la capacidad de imponer sanciones en los casos en que la justificación de las decisiones no sea satisfactoria. Estas sanciones pueden ser no sólo directas, sino también indirectas, es decir que podrán ser aplicadas por agentes distintos de aquellos que ejercen directamente el control. Además, en tanto las sanciones se aplicarán sólo con posterioridad a los hechos, el control puede ocurrir por adelantado; en este caso, el control no se refiere sólo a acciones pasadas y resultados obtenidos, sino también a acciones y decisiones futuras.⁹ Es decir que no implica sólo una acción supervisora o sancionadora de hechos ya ocurridos, sino que se aplica de igual manera a la toma de decisiones y las condiciones en que ocurre, afectando el desarrollo de las políticas públicas.¹⁰

6. World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*, Washington DC, The World Bank, 2005.

7. La responsabilidad (*answerability*) es la capacidad o el derecho de los ciudadanos y las instituciones encargadas del control de exigir respuestas, y la recíproca obligación del gobierno, las agencias públicas o los funcionarios de proveer información sobre sus acciones y decisiones, y de justificarlas ante los ciudadanos u otros agentes de control.

8. Andreas Schedler, "Conceptualizing accountability", en A. Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Co./Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999; y Frederick Stappenhurst y Mitchell O'Brien, "Accountability in governance", Washington, DC, World Bank Institute, s/f.

9. Aunque en un sentido estricto la rendición de cuentas siempre implica una valoración a posteriori de las acciones de los funcionarios públicos, éstos no sólo deberán rendir cuentas por los resultados obtenidos (World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector*, p. 7).

10. Cf. Andreas Schedler, "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia 03*, México DF, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005.

Por lo tanto, podemos distinguir tres dimensiones principales en el concepto de rendición de cuentas:

- i. La primera se refiere a la *información* que debe brindar todo funcionario sobre sus actos.
- ii. La segunda dimensión, que es una consecuencia de la primera, se vincula a las *explicaciones y razones* acerca de por qué se tomó o dejó de tomar una decisión particular.
- iii. La tercera dimensión está relacionada con la existencia de *sistemas institucionales y agencias gubernamentales* que permitan *controlar y sancionar* a los funcionarios que violen sus deberes públicos.

A continuación, se describen y analizan en mayor profundidad cada una de estas dimensiones.

Primera dimensión: Acceso a la información

La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la información y su libre acceso por parte de los ciudadanos. Las asimetrías de información –reforzadas por la “cultura del secreto” del Estado– constituyen un obstáculo para la rendición de cuentas. La posibilidad real del escrutinio público sobre las acciones de gobierno, así como de una participación efectiva de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas, requiere información confiable sobre esas acciones y sobre el funcionamiento de las instituciones.

El derecho de información sobre las actividades gubernamentales se expresa en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública –que debe poder exigirse legalmente–. Este acceso a la información se instrumenta a través de dos vías. Por un lado, la *difusión proactiva* dirigida a facilitar el acceso a un nivel mínimo de información sobre las funciones y el desempeño de instituciones y funcionarios públicos, sin que medie una solicitud específica de información. Por otro, la *divulgación responsiva* o el compromiso institucional de dar respuesta a solicitudes de acceso a información específica que, de otro modo, no se difundiría.¹¹

El derecho de información no sólo facilita el conocimiento por parte de los ciudadanos de las razones y los fundamentos de las decisiones públicas, sino que también contribuye a que las instituciones técnicamente competentes hagan accesible a los ciudadanos información especializada.¹² La rendición de cuentas requiere un marco legal claro que garantice el ejercicio de este derecho para los ciudadanos.

11. Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coord.), *Más allá el acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 177, y Sergio López Ayllón, “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, México, Documento de trabajo, Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD, 2007, p. 8.

12. Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, p. 34.

La evolución del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en América latina presenta todavía limitaciones. En los últimos años, diversos países de América latina y del Caribe han adoptado algún tipo de legislación sobre acceso a la información (a través de la sanción de leyes o decretos que reglamentan su ejercicio).¹³ Sin embargo, en muchos casos, dado el diseño institucional de los órganos que velan por su implementación, aún no se consignan sanciones efectivas ante el incumplimiento de ese derecho garantizado por ley. La implementación efectiva de este derecho puede verse afectada por problemas de capacidad de los órganos encargados de su implementación. Un ejemplo notable de avances en esta área lo constituye el caso de México y el Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI).

En la Argentina, el derecho de acceso a la información pública ha sido garantizado a escala federal en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional por medio del Decreto 1172/2003.¹⁴ En la Ciudad de Buenos Aires y algunas provincias, como Chubut, Río Negro, Jujuy, Córdoba o Tierra de Fuego, se garantiza jurídicamente este derecho por medio de legislación provincial. En el ámbito provincial, algunas de las leyes de libre acceso a la información pública son las siguientes:

PROVINCIA	Nº DE LEY	FECHA DE APROBACIÓN
Río Negro	1829	7 de junio de 1984
Chubut	3764	15 de octubre de 1992
Jujuy	4444	28 de marzo de 1990
Buenos Aires	12.475	29 de agosto de 2000
Córdoba	8803/8835	6 de octubre 1999/28 de marzo de 2000
La Pampa	1654	19 de octubre de 1995
Tierra del Fuego	653	2 de diciembre de 2004

13. Entre estos, están la Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana y Uruguay.

14. De "Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones". El Decreto fue emitido después de que el proyecto de Ley Federal de Acceso a la Información Pública (elaborado por la Oficina Anticorrupción) recibiera sólo media sanción en el Congreso. El Decreto designa a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia como autoridad de aplicación. Además del derecho de acceso a la información, el Decreto 1172 establece también los reglamentos generales de audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participada de normas y reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos. Para una discusión acerca del tratamiento legislativo del proyecto de ley y del papel desempeñado por la sociedad civil, véase Roberto Saba, "El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años", en José Zalaquett y Alex Muñoz (editores), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*.

En el ámbito federal, este derecho se encuentra también consagrado jurídicamente a través de reglamentaciones específicas. Un estudio de Fores,¹⁵ por ejemplo, revelaba la existencia de al menos 110 actos normativos relacionados con el acceso a la información judicial que permiten, restringen o condicionan de algún modo este derecho en la Argentina. Por otra parte, se ha reglamentado el ejercicio del derecho de acceso en áreas concretas, como medio ambiente (*Régimen de libre acceso a la información pública ambiental*)¹⁶. Además, diversas jurisdicciones han puesto en marcha políticas y programas para hacer efectivo el ejercicio de este derecho en sus respectivas jurisdicciones. Por ejemplo, la Dirección Nacional Electoral, en el ámbito del Ministerio del Interior, cuenta con un programa para facilitar el acceso a la información electoral en la Argentina, que incluye la generación, sistematización y difusión de datos electorales, la gestión de consultas electorales, el tratamiento de peticiones de acceso a la información por parte de los ciudadanos, o el uso de nuevas tecnologías para la gestión de información, entre otros componentes.¹⁷

Disponer de información sobre las acciones de los funcionarios públicos, así como sus razones y resultados, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una rendición de cuentas efectiva.¹⁸ Sólo en ciertas condiciones la transparencia de los asuntos públicos contribuye a la rendición de cuentas. Dado que el derecho a exigir respuestas y, eventualmente, sancionar posibles transgresiones es fundamental para la rendición de cuentas, se requiere no sólo que las agencias públicas divulguen información sobre sus actividades y que los ciudadanos tengan acceso a esa información, sino también que se investigue y se produzca información sobre el desempeño real de las instituciones, sobre los motivos y justificaciones de las decisiones públicas.¹⁹ Según estas premisas, el acceso a la información y la transparencia son dimensiones efectivas de la rendición de cuentas. No puede haber control efectivo sin información pertinente y oportuna.

Segunda dimensión: Explicación y justificación de las decisiones

La segunda dimensión se vincula a las razones sobre las que se fundan las decisiones públicas. En un Estado de Derecho, los funcionarios deben fundamentar sus decisiones, y sus razones deben ser públicas. La decisión adoptada debe seguir un razonamiento lógico y, según el tipo de decisión, fundado en normas legales o precedentes, e idealmente apoyado en procesos

15. El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores) es una asociación civil sin fines de lucro destinada al fortalecimiento de la justicia argentina por medio de la investigación, asistencia técnica y capacitación. Además de realizar investigaciones y estudios académicos, Fores busca crear un movimiento de opinión en torno al problema de la justicia y sus posibles soluciones. Para más información véase Miguel Kessler y Alan Martín Nessi, "Justicia y corrupción. Estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la justicia federal de la Capital Federal" (s/f), en www.foresjusticia.org.ar.

16. Ley 25831, sancionada el 23/11/2003 y publicada en el Boletín Oficial del 06/01/2004.

17. Alejandro Tullio, "Acceso a la información electoral en la República Argentina", mimeo, 2008.

18. Jonathan Fox, "The uncertain relationship between transparency and accountability", *Development in Practice*, v. 17, Nro. 5, 2007. Véanse también sus artículos "Transparencia y rendición de cuentas", en John Ackerman (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 174-198, y "Civil society and political accountability. Propositions for discussion", presentado en "Institutions, accountability and democratic governance in Latin America", University of Notre Dame, 2000.

19. Jonathan Fox, "Transparencia y rendición de cuentas", pp. 196-7.

de diálogo con distintos sectores sociales, incorporando a todos los afectados de algún modo por esa decisión.

Las políticas, normas y regulaciones públicas deben estar sustentadas en razones y objetivos claros que justifiquen ante la sociedad su adopción, en términos que sean accesibles para su evaluación y revisión pública. La racionalidad, los costos y beneficios, así como la legalidad de las acciones de gobierno deben ser susceptibles de revisión por la sociedad, de forma que se asegure su pertinencia y se evite su adopción sobre la base de consideraciones meramente políticas o que respondan a intereses particulares.

El gobierno debe proporcionar estas justificaciones de manera pública y periódica para permitir el control ciudadano mediante el debate y el escrutinio públicos. Sólo de esta manera es posible evaluar si las medidas son decididas de acuerdo con criterios que se corresponden con su finalidad explícita y con las demandas y necesidades de la sociedad. Esta dimensión forma parte intrínseca del debate político público y de la dinámica de la división de poderes.²⁰

La explicación y justificación de las decisiones ayuda a hacer posible el control público. La publicidad de las explicaciones y justificaciones que fundamentan las decisiones permite evaluar la eficiencia del ejercicio gubernamental en el cumplimiento de las metas establecidas para políticas específicas.

Diversos mecanismos institucionales y legales permiten la implementación de esta dimensión en las distintas etapas de la adopción de decisiones gubernamentales. Las justificaciones pueden presentarse en el anuncio de las medidas, en la sustentación de las iniciativas legislativas, al igual que durante el diseño y la redacción de normas. Instrumentos como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) aplicado en algunos países en el ámbito de los organismos técnicos de control, por ejemplo, permiten el debate sobre la pertinencia, los costos y beneficios de propuestas regulatorias específicas, de forma que todos los posibles afectados tengan la posibilidad de participar en su evaluación y elaboración a través de mecanismos pre-establecidos.

20. Esta dimensión, al igual que la transparencia, impone demandas tanto al gobierno como a las instancias de control y las organizaciones de la sociedad civil, que deben desarrollar la capacidad técnica necesaria para revisar, evaluar y, en última instancia, colaborar de manera adecuada para la adopción de políticas y decisiones de gobierno que sean transparentes, eficientes y racionales.

Evaluación de Impacto Regulatorio

La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), en palabras de Sergio López Ayllón y Ali Haddou Ruiz,²¹ *busca generar una explicación racional y técnica (incluso empírica) de las acciones regulatorias y es con frecuencia un requisito en el proceso de diseño y redacción de la regulación en la cual se comparan los fundamentos legales, la racionalidad y los costos y beneficios de las diferentes opciones consideradas, a efecto de promover la discusión o justificar la acción gubernamental (...)* Es también un complemento natural de la consulta pública, pues permite concentrarse en los temas clave y facilitar el acceso a la información para hacer de la consulta un proceso más organizado y relevante. En países como Estados Unidos y México, agencias encargadas de la EIR evalúan las propuestas regulatorias, las hacen públicas y establecen mecanismos para recibir críticas y sugerencias del público y los actores afectados.

La apertura de los procesos de toma de decisiones a la participación pública y al diálogo es una estrategia que fortalece de manera fundamental esta dimensión de la rendición de cuentas. Permite que la adopción de normas esté precedida por la discusión de argumentos razonados, lógicos y públicos, lo que genera reglas más eficientes y que responden mejor a las demandas de los distintos sectores de la población, reforzando su legitimidad. Al mismo tiempo, los procesos de consulta pública que preceden la adopción de políticas aumentan la transparencia y la credibilidad, así como la adecuación de las decisiones a las necesidades concretas de la población a la que van dirigidas. De esta manera, evita que las decisiones se adopten sobre la base de mayorías circunstanciales o intereses particulares.

Los beneficios del diálogo democrático incluyen estas posibilidades:

- Explorar soluciones o decisiones consensuadas
- Incluir puntos de vista que de otra manera no se habrían tenido en cuenta para adoptar la decisión final.
- Rectificar creencias o percepciones erróneas.
- Brindar mayor visibilidad al proceso de toma de decisiones.
- Respetar la igualdad de trato al permitir escuchar todas las voces.
- Mejorar la calidad técnica de la norma jurídica que eventualmente se adopte.
- Estimular la información y la participación ciudadanas.

En la Argentina, para abrir la toma de decisiones a la participación pública, se ha puesto en práctica el procedimiento de Elaboración Participada de Normas. Este mecanismo implica

21. "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", *Gestión y política pública*, 16 (1), 2007, p. 112.

elaborar un primer proyecto de reforma y someterlo a un régimen de consulta con los funcionarios públicos que operen el sistema, integrantes del Poder Ejecutivo y del Legislativo, académicos e integrantes de la sociedad civil y del sector privado. Una vez recabados los comentarios y propuestas, se realiza una versión revisada del proyecto, la cual contará con un mayor consenso para su posterior aprobación, al haber sido discutida con anterioridad. Varias propuestas normativas de la Oficina Anticorrupción fueron elaboradas a partir de la utilización de este mecanismo.²²

En síntesis, una efectiva participación social en la generación de normas y políticas públicas favorece que su adopción responda a razones justificadas y transparentes, que tomen en cuenta las necesidades específicas de los grupos afectados, al mismo tiempo que aumenta la credibilidad, la posibilidad de consenso y la calidad de las decisiones. Así, la elaboración participada de normas permite que las normas y políticas estén mejor justificadas ante la ciudadanía.

Tercera dimensión: Sanción

La tercera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la posibilidad de investigar, controlar y sancionar a los funcionarios públicos por cualquier trasgresión o comportamiento contrario a los deberes de su cargo público. Es necesario prever consecuencias para eventuales transgresiones, de modo que haya una auténtica rendición de cuentas. Esta dimensión se hace efectiva a través de distintos mecanismos institucionales, como las instancias judiciales, los mecanismos de control político y de remoción de funcionarios, o bien a través de organismos especializados de control con capacidad para investigar, hacer recomendaciones y/o imponer sanciones.

A fin de clarificar las formas que asumen los mecanismos de control y, en consecuencia, el modo en que se imponen las sanciones, es importante distinguir de qué manera se ejerce el control, tanto desde la perspectiva del agente de control como desde la del sujeto de la rendición de cuentas. Los mecanismos para promover la rendición de cuentas han descansado tradicionalmente en un control “colectivo” del funcionamiento de las instituciones y de la conducta de los servidores públicos, como en el caso de las veedurías ciudadanas. Sin embargo, más recientemente, un nuevo tipo de mecanismos de fiscalización “individual”, por ejemplo, mediante los sistemas de recepción de quejas, han cobrado importancia.²³ Como indica Jonathan Fox: (...) *si bien el relativo anonimato que predomina en la vía individual de un buzón de quejas o un número de teléfono 800 puede brindar cierta protección al demandante, también*

22. Entre ellas, Proyecto de Ley de Acceso a la Información; Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses; Proyecto de Reforma de la Normativa sobre Ética Pública; Anteproyecto de Reforma de la Ley de Inteligencia Nacional; Proyecto de Ley de Protección de Denunciantes, Informantes y Testigos de Actos de Corrupción. Véase el Anexo 1 a República Argentina, “Respuesta al cuestionario Mesicic/OEA, 2ª ronda”, julio de 2006.

23. Frente las garantías de anonimato que algunos de los nuevos mecanismos de control individual conllevan, es discutible si éstos efectivamente obligan al servidor público a dar la cara y asumir su responsabilidad por las actuaciones llevadas a cabo. Véase Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, pp. 183-185.

*puede proteger al funcionario responsable del problema en cuestión, quien en los sistemas de inspección colectiva, por el contrario, está obligado a dar la cara.*²⁴

Además de la naturaleza individual o colectiva de los instrumentos de control, es importante considerar también la naturaleza individual o institucional de las responsabilidades y posibles sanciones asociadas con una efectiva rendición de cuentas. La rendición de cuentas institucional (orientada a sancionar falencias sistémicas de las instituciones de gobierno) y la individual (exigencia de responsabilidad de los servidores públicos a título individual) tienen distintas implicaciones y, en ciertos casos, entran en conflicto.²⁵ En consecuencia, los instrumentos que hacen posible un tipo de rendición de cuentas pueden no ser apropiados para hacer efectivo el otro, y no siempre será posible la realización de ambos. La rendición de cuentas individual es apropiada para problemas que se desprenden de decisiones determinadas. A la vez, facilita la exigencia de responsabilidades legales y el establecimiento de sanciones, pero presenta limitaciones para detectar falencias sistémicas o buscar responsabilidades por acciones institucionales. Asimismo, es importante aclarar que la rendición de cuentas individual, tal como indica Jonathan Fox, en su objetivo por responsabilizar individuos, puede conducir a que se identifique a los responsables inmediatos (en general, de nivel intermedio o bajo), lo que deja libres de culpa a los altos mandos de la institución.²⁶ Por eso es que, en ciertos casos —por ejemplo, cuando las fallas se deben a la ausencia de toma de decisiones, a capacidades no ejercidas, en lugar de problemas acarreados por una decisión determinada—, es necesario considerar también una rendición de cuentas institucional. Si bien es indispensable y urgente garantizar la probidad de los servidores públicos, se requiere igualmente supervisar el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia de las instituciones.

¿Cuál es la relación entre las distintas dimensiones de la rendición de cuentas?

El concepto de rendición de cuentas implica la necesidad de que eventualmente se pueda sancionar a los funcionarios públicos por sus decisiones. Las tres dimensiones de la rendición de cuentas son cumulativas: para que puedan existir sanciones, es necesario disponer de información, así como conocer las razones de las decisiones públicas. Sin embargo, la información y la justificación de las decisiones por sí solas no garantizan que se exijan responsabilidades y sanción; son condiciones necesarias pero no suficientes para la rendición de cuentas.

El primer paso para analizar las fortalezas y debilidades de la rendición de cuentas en contextos particulares es precisar los mecanismos institucionales disponibles para ejercer el control.

24. *Ibíd.*, p. 184.

25. *Ibíd.*, pp. 188-89.

26. *Ibíd.*, pp. 188-89

Entender las limitaciones que el contexto institucional presenta es indispensable para el diseño de mecanismos que permitan una supervisión y un control más efectivos de las acciones de gobierno, así como para medir avances y retrocesos en esta materia. Al control electoral se agrega la división de poderes como mecanismo de control. El poder es dividido formalmente entre tres poderes independientes, y existe un sistema de frenos y contrapesos por medio del cual el Poder Legislativo y el Poder Judicial controlan las actuaciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y los agentes de la Administración Pública. Así, por ejemplo, el Congreso podrá remover por juicio político a ciertos funcionarios de los otros poderes. Del mismo modo, el Poder Judicial tiene la capacidad de sancionar a funcionarios que hayan violado sus deberes públicos al cometer ciertas prácticas tipificadas como delitos.²⁷ Sin embargo, por diversas razones, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas se ven debilitados en muchos casos, particularmente en las nuevas democracias. El funcionamiento óptimo de la división de poderes requiere condiciones que no siempre están presentes. Esto genera la necesidad de establecer formas complementarias de control y rendición de cuentas.²⁸

Dadas las limitaciones de los mecanismos clásicos de control, otras formas de control especializadas, así como el control ejercido por agentes no estatales (por ejemplo, los medios, la sociedad civil organizada), han cobrado nueva relevancia. Estas otras formas se tratarán con mayor profundidad en las siguientes secciones.

Más específicamente, trataremos de entender mejor cuáles son las características y el funcionamiento de los órganos especializados de control, así como la interacción entre el control horizontal que éstos ejercen y las formas de control social. Esto requiere que, en la sección siguiente, comencemos por definir y distinguir distintas modalidades de control y rendición de cuentas, identificando los distintos agentes que ejercen el control, así como los sujetos y objetos de la rendición de cuentas en cada caso.

27. En la sección 2.2.2, Control horizontal, se describirán con mayor detalle las distintas competencias de control que corresponden a cada uno de los distintos poderes del Estado.

28. Existe un interesante debate en la literatura acerca de si los problemas y debilidades de la rendición de cuentas son propios sólo de las nuevas democracias, o presentan en estos casos características diferenciadas, así como cuáles son las causas de esas debilidades. Algunos autores argumentan que los problemas de rendición de cuentas son similares en todas las democracias (Bernard Manin, con Adam Przeworski y Susan Stokes (editores), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999); otros, en cambio, sostienen que existen problemas particulares en las democracias de América latina que las hacen más vulnerables a los problemas de rendición de cuentas y, en general, de calidad de la democracia (Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democracia y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997; Matthew Soberg Shugart, Erika Moreno, y Brian F. Crisp, "The accountability deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welndt [editores], *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003). Entre las razones específicas que explicarían los problemas de rendición de cuentas se encuentran factores de tipo institucional, cultural o político.

2.2. Modelos de control

Guillermo O'Donnell²⁹ distingue entre el control *vertical*, que es ejercido por los ciudadanos sobre el gobierno, desde fuera del Estado, y el control *horizontal*, que es el que ejercen entre sí las distintas agencias que son parte del Estado. En el primer caso, la ciudadanía controla a sus agentes o representantes (de abajo hacia arriba), mientras que en el segundo caso, agencias independientes en un mismo nivel ejercen funciones de control mutuo.

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz especifican aún más el modelo propuesto por O'Donnell,³⁰ teniendo en cuenta tanto el agente que ejerce el control como el objeto del control. Entre los mecanismos de control *vertical*, se distingue el control ejercido por los ciudadanos mediante las elecciones, por un lado, del control ejercido mediante la auditoría social, por el otro. Asimismo, entre los mecanismos de control *horizontal*, se distinguen los frenos y contrapesos de la *división de poderes*, por un lado, de los más específicos *organismos técnicos de control* (o agencias de control asignadas), por el otro.³¹

Control horizontal y control vertical

Horizontal: Se refiere a la capacidad de las instituciones del Estado para detectar y controlar posibles abusos de otros organismos públicos, así como la obligación de las agencias estatales de reportar a otras agencias. En un régimen presidencial, se ejerce mediante la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado; por extensión, se incluye también al que se ejerce mediante órganos especializados de control que asisten a los distintos poderes del Estado.

Vertical: Se refiere a la capacidad de la sociedad para exigir un adecuado desempeño y comportamiento del gobierno, los organismos y los funcionarios públicos. Tradicionalmente, se refiere al control electoral; más recientemente, el término se aplica al control social, es decir, a instancias directas de control desde abajo ejercidas por distintos actores de la sociedad civil, organizada o no organizada, sobre el gobierno, los organismos o los funcionarios públicos.

29. Guillermo O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Editorial Prometeo Libros, 2007, p. 114. Véase también “¿Democracia delegativa?”.

30. Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (editores), “*Accountability* social, la otra cara del control”, en *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Véase también Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.

31. Un área que ha recibido una atención creciente y que abordaremos más adelante en este documento es la que se ha dado en llamar “control diagonal”. Se refiere a instancias de poder compartido entre el Estado (por medio de agentes de control horizontal) y la sociedad civil (agentes de control vertical) para fiscalizar el desempeño estatal. Volveremos sobre este tema en el marco de la discusión conceptual de la Parte II.

Por último, en la literatura sobre administración pública se ha puesto énfasis en el control de procedimientos y el control o gestión por resultados.

Para resumir, los diferentes modelos de control, cuya actuación debe ser complementaria, pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Control vertical
 - * Electoral
 - * Control o *accountability* social

- Control horizontal
 - * División de poderes
 - * Organismos técnicos de control
(o agencias de control asignadas)

- Mecanismos administrativos de control
 - * Control de procedimientos
 - * Control o gestión por resultados

En los siguientes apartados, discutiremos primero la clasificación original de mecanismos de control desarrollada por Guillermo O'Donnell (vertical y horizontal) y sus limitaciones, para después explicar la importancia de fortalecer estos mecanismos a través de organismos técnicos de control y del control social. Por último, presentaremos someramente los mecanismos administrativos de control de procedimientos y de gestión por resultados.

2.2.1 Control vertical (electoral)

El control vertical puede ejercerse a través de dos tipos de mecanismos: electorales y sociales. Los primeros se refieren al control que ejercen los electores mediante el voto. El control social (*social accountability*) corresponde al control que ejerce la sociedad civil mediante instrumentos como la auditoría social y la vigilancia ciudadana. En esta sección, exploraremos el control electoral y sus limitaciones, mientras que el control social se abordará por separado en una sección posterior.

Las elecciones son el mecanismo tradicional y fundamental para ejercer el control en un régimen democrático representativo. Mediante las elecciones, los ciudadanos tienen la oportunidad de reemplazar a los gobernantes sin poner en peligro la continuidad y estabilidad del sistema político, además de facilitar la agregación de preferencias individuales para llegar a la toma de decisiones colectivas en condiciones de igualdad. Se trata de una forma de control vertical, de acuerdo con la clasificación antes definida. 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.³²

Sin embargo, el tipo de control que se ejerce a través del acto electoral no es suficiente para garantizar la gobernabilidad.³³ Las elecciones presentan limitaciones intrínsecas como mecanismo de control y rendición de cuentas. En primer lugar, existe un problema de asimetría de información, ya que resulta imposible para los ciudadanos conocer todas las decisiones tomadas por cada representante. En la medida en que los votantes tienen que premiar o castigar múltiples decisiones a través de un solo acto (su voto), se ven obligados a priorizar sus preferencias y votar un “paquete” o propuesta cerrada.

En segundo lugar, 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, delega 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.³⁴ 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.

Por último, la efectividad de las elecciones como mecanismo de control depende de la posibilidad real de reemplazar a los representantes elegidos de manera democrática. En la práctica, sin embargo, con frecuencia no hay más de un candidato viable para ocupar una determinada posición, lo que debilita la obligación de los representantes de informar sobre sus acciones y rendir cuentas ante sus votantes.

Además de las limitaciones que presentan las elecciones en sí mismas como instrumentos para hacer efectivo el control vertical, la naturaleza del sistema electoral y las características de la organización de los partidos en contextos particulares también afectan su capacidad para ofrecer a los ciudadanos un instrumento efectivo de control.

El sistema electoral y la organización de los partidos son aspectos cruciales, en tanto que estructuran y definen la naturaleza del vínculo entre los ciudadanos como votantes y sus representantes, lo cual afecta las oportunidades para una efectiva rendición de cuentas vertical.³⁵

32. Los ciudadanos aceptan delegar su autoridad en la medida en que pueden proteger esa delegación por medio de mecanismos institucionales que garantizan la capacidad de controlar y, eventualmente, sancionar a sus representantes si éstos abusan del poder y la confianza que les han sido delegados. Véase Guillermo O'Donnell, “Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003; y Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law, op. cit.*

33. Véanse las contribuciones a Bernard Manin, con Adam Przeworski y Susan C. Stokes (editores), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

34. World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector*.

35. En los regímenes presidenciales, el control de los ciudadanos sobre las instituciones de gobierno del Poder Ejecutivo es directo en vez de estar mediado por los legisladores. Esto afecta los incentivos de estos últimos para cumplir de modo efectivo con su responsabilidad de controlar al Ejecutivo de acuerdo con las preferencias e intereses de sus votantes.

Determinadas características de los sistemas electorales o de los procesos internos de selección y nominación de candidatos dificultan que las elecciones puedan servir como instrumentos efectivos para el control vertical. Por ejemplo, si los partidos políticos están dominados por líderes nacionales, los incentivos de los legisladores para articular los intereses y demandas de los ciudadanos serán menores. Del mismo modo, los sistemas electorales de representación proporcional con lista cerrada, como el argentino, otorgan una importancia crucial al proceso interno de selección de candidatos, ya que son los partidos los que deciden el orden de quienes concurren en sus listas. Si este proceso no está sujeto a procedimientos democráticos y ofrece escasa participación a los ciudadanos, por ejemplo, los candidatos se alejarán de los intereses y preferencias de aquéllos, quienes tendrán mayores dificultades para demandar la rendición de cuentas de los servidores públicos.³⁶ En ambos casos, la carrera política de los representantes depende más inmediatamente de su relación con los líderes partidistas que de la que tienen con los votantes, lo que reduce la efectividad de la sanción electoral y, por lo tanto, los incentivos para responder a las preferencias y demandas de la ciudadanía.

Las limitaciones de las formas de control electoral, así como la preocupación generada por las crisis de representación y de los partidos políticos, han incrementado la atención que se dedica a otras formas de control en los regímenes democráticos.

2.2.2. Control horizontal

Los controles horizontales han sido identificados tradicionalmente con el sistema clásico de control a través de la división de poderes, establecida para impedir que un poder prevalezca sobre otro. El sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado 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 (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) defienda su autonomía en su área de competencia y evite intromisiones de los otros procura restringir el ejercicio arbitrario del poder. Es un control esencialmente político, si bien en el caso del Poder Judicial se argumenta que el control de constitucionalidad que realiza es en parte político y en parte legal,³⁷ lo cual debe ser entendido como un control mutuo, entre pares que están jerárquicamente en pie de igualdad.

36. Sobre el papel de las reglas electorales y los procesos de selección de candidatos y sus efectos en términos de rendición de cuentas, véase Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart, en Mainwaring y Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 79-131.

37. Es importante considerar la distinción entre control político y control legal. El primero se aplica a los funcionarios electos y las instituciones políticas, y se refiere a la garantía de que éstos actúen conforme a las demandas e intereses de los ciudadanos expresados en decisiones de sus representantes y/o en los programas políticos de gobierno ratificados electoralmente. Es el que se ejerce, por ejemplo, por medio de las elecciones. 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 Entidades Fiscalizadoras Superiores o las fiscalías especializadas), y suele implicar procesos judiciales que pueden terminar en sanciones penales o procesos disciplinarios para imponer sanciones administrativas.

Por lo general, los mecanismos de control horizontal de los tres poderes del Estado incluyen facultades para lo siguiente:

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.

La división de poderes procura evitar abusos en el ejercicio del gobierno: el Ejecutivo dirige y asegura la eficiencia de la administración pública y pone en práctica la voluntad popular; el Legislativo expresa las preferencias y las demandas ciudadanas en la legislación, y el Judicial protege sobre todo –según la teoría del control de constitucionalidad que se adopte– los derechos de las minorías y grupos desaventajados, y las reglas del proceso democrático. Unos fueron concebidos para contener los excesos y las ambiciones de los otros.

Si bien la división de poderes es un elemento básico de la democracia moderna, en la práctica de los sistemas presidenciales está sujeta a dos problemas particulares: por un lado, la falta de acuerdo entre los distintos poderes puede llevar a un estancamiento o punto muerto que obstruye o impide la toma de decisiones y el desarrollo de la agenda de gobierno; por otro, cuando el Congreso está en manos del mismo partido del presidente, y no ejerce de manera efectiva su función de control y balance, la división institucional pierde su efecto en la práctica, lo cual deja a la presidencia con mayor margen de actuación. Un buen diseño institucional y la voluntad y capacidad política para solucionar diferencias son cruciales para una efectiva división de poderes.³⁸

38. Ana María Mustapic, "Oscillating relations: President and Congress in Argentina", *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 23-47.

Los conflictos entre poderes pueden provocar crisis institucionales profundas. Por eso es que, con el fin de evitarlas, a veces no se cumple con el control efectivo. Asimismo, cuando existe una estricta disciplina partidaria, es poco frecuente que el Congreso interpele a ministros del Poder Ejecutivo, y menos aún, que inicie un proceso de destitución contra tales funcionarios.

Además, según O'Donnell,³⁹ los controles horizontales presentan otras limitaciones importantes:

- Actúan en forma reactiva y no preventiva.
- Actúan en forma intermitente y no permanente, dado que deben cumplir con múltiples mandatos constitucionales ajenos a su actividad de control y no pueden dar seguimiento detallado y cotidiano al ejercicio de gobierno.
- Los conflictos de poderes 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.
- Son un instrumento de control tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

La división de poderes es un elemento básico para la rendición de cuenta en los regímenes presidenciales. Sin embargo, presenta limitaciones: por un lado, depende de que el Congreso ejercite su función de contrapeso y corre también el riesgo opuesto de estancamiento si falta capacidad y voluntad política para dirimir diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo; por el otro, es un control amplio que no supervisa la totalidad de las labores de gobierno de forma detallada y comprensiva. Debido a estas limitaciones, una rendición de cuentas efectiva requiere servirse de otros mecanismos que complementen su función de control.

2.2.2.1 Organismos técnicos o especializados de control

Dadas las limitaciones intrínsecas al sistema de frenos y contrapesos, así como las debilidades de la división de poderes, la rendición de cuentas horizontal requiere una red de agencias u organismos especializados de control (lo que Guillermo O'Donnell denomina “agencias de control asignado”) para ser efectiva.

Se trata de una serie de organismos 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. Algunos de estos órganos tienen una larga tradición (por ejemplo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores: EFS), mientras que otros órganos especializados son de reciente creación (por ejemplo, las agencias anticorrup-

39. Guillermo O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Editorial Prometeo Libros, 2007.

ción o el modelo del *ombudsman*). Una distinción importante es entre aquellos órganos que tienen poder para detectar, investigar y, en algunos casos, denunciar penalmente transgresiones por parte de los funcionarios públicos y aquellas que tienen un carácter más preventivo, de análisis, de coordinación o de ayuda técnica.⁴⁰

Estos órganos especializados de control cuentan con la capacidad técnica necesaria y dedicada de forma exclusiva a supervisar las acciones de gobierno. La creación de este tipo de órganos especializados de control presenta una serie de ventajas. Pueden ser proactivos y continuos en su actividad, pueden invocar criterios profesionales y técnicos antes que políticos o partidarios, y por su carácter continuo y profesionalizado, pueden analizar cuestiones complejas relacionadas con las políticas estatales a mediano y largo plazo, a diferencia de otras formas de control. Existen también limitaciones, en particular cuando se trata de órganos de nueva creación. Por ejemplo, pueden surgir problemas de coordinación con otros organismos.⁴¹

Estos órganos especializados, que 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 (en el ámbito legislativo), contralorías o auditorías internas, oficinas de ética pública (en el Poder Ejecutivo), o fiscalías especializadas, consejos de la magistratura, tribunales de cuentas (en el Poder Judicial), así como agencias anticorrupción independientes.

En años recientes, como resultado de la reforma del Estado, se han establecido nuevas agencias públicas cuyos objetos de control están fuera del sector público, lo que ha ampliado el universo de la rendición de cuentas. La privatización de servicios públicos generó la necesidad de establecer órganos reguladores independientes para supervisar que el desempeño de las nuevas empresas cumpliera las normas legales y los compromisos adquiridos en materia de provisión de servicios a la población.⁴²

Si bien no existe un modelo único a la hora de establecer los organismos especializados de control, la comparación internacional demuestra que hay una serie de características comunes que contribuyen a hacerlos efectivos.

Una condición fundamental para que estos organismos contribuyan efectivamente a la demanda de rendición de cuentas es la fortaleza del Poder Judicial y su capacidad de dar seguimiento a

40. Sobre una clasificación de las agencias especializadas de lucha contra la corrupción en función de sus poderes y competencias, véase OECD, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models*, 2008.

41. Para un análisis de las ventajas y limitaciones, véase United Nations Development Program, *Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study*, Bangkok, Democratic Governance Practice Team-UNDP Regional Center in Bangkok, 2005; y Patrick Meagher, *Anti-corruption Services: A Review of Experience*, Maryland, IRIS, 2004.

42. En la Argentina, se crearon organismos como la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), la Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT), el Ente Nacional de Obras Hidráulicas de Saneamiento (ENHOSA), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

las irregularidades identificadas por los órganos de control y sancionarlas.⁴³ Además, para garantizar la eficacia de los órganos especializados de control, entran en juego una serie de factores. Entre estas condiciones, podemos mencionar las siguientes:

- i. Independencia política y funcional: estos órganos especializados deben estar libres de interferencias políticas. Deben tener plena autonomía funcional y operativa. La existencia de procedimientos transparentes y claros para el nombramiento y la remoción de sus autoridades, así como una adecuada gestión de recursos humanos, son fundamentales para lograrlo.⁴⁴ El hecho de que sean órganos autónomos no significa, sin embargo, que no deban rendir cuentas por sus actuaciones; deben presentar informes de sus actuaciones y permitir el acceso público a la información que producen.⁴⁵ Además, resulta de gran importancia la coordinación de sus actuaciones con las de otros órganos y con la sociedad civil.
- ii. Profesionalismo y estabilidad del personal: los funcionarios de estos órganos deben ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos, basados en el mérito y en criterios de adecuación técnica, que reflejen el mandato y las funciones del organismo. El personal debe ser suficiente y especializado. Se requiere, además, la formación continua del personal, así como promover el intercambio de buenas prácticas.
- iii. El presupuesto y los recursos materiales con que cuente el órgano deben adecuarse a sus responsabilidades y competencias: disponer de un presupuesto suficiente es una condición necesaria para ejercer un control efectivo. Además, la administración de estos recursos debe prever los seguros necesarios que prevengan asfixias financieras con intencionalidades políticas. Además de disponer de la cantidad suficiente de recursos, es importante garantizar y preservar la autonomía financiera o capacidad para manejar su propio presupuesto por parte de los órganos de control.⁴⁶
- iv. Competencias y poderes: las competencias y funciones asignadas por ley a estos órganos de control deben ser lo suficientemente robustas para poder cumplir con eficacia su mandato o misión principal. Estos poderes y funciones deben someterse a los controles necesarios a fin de evitar actuaciones que vayan más allá del mandato del organismo o supongan una intromisión o violación de derechos.⁴⁷ Un aspecto importante es si estos organismos tienen poderes y son competentes para dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones por parte de las agencias o funcionarios afectados cuando estas recomendaciones no son obligatorias.

43. Guillermo O'Donnell, "Notes on various accountabilities and their interrelations", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, p. 336.

44. Aspectos importantes son, por ejemplo, los requisitos de formación y experiencia de sus autoridades, la duración de sus mandatos, etcétera.

45. Sergio López Ayllón y Ali Haddou Ruiz, "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", en *Gestión y política pública*, v. XVI, Nro. 1, 2007.

46. Por ejemplo, el *Libro de consulta* de Transparencia Internacional (2000) indica que "para ser totalmente eficaz, la Contraloría General debe gozar de libertad relativa para manejar su propio presupuesto, y contratar y nombrar a profesionales competentes".

47. Estas limitaciones son particularmente importantes cuando se trata de organismos que tienen capacidad para investigar, denunciar y perseguir transgresiones de los funcionarios públicos, ya que en muchos casos se les otorga poderes amplios (por ejemplo, para solicitar documentación, llevar a cabo inspecciones, acceder a información financiera, etc.), que potencialmente pueden representar una invasión a la privacidad o violación de los derechos civiles.

Por cierto, existen otros aspectos que también son importantes para garantizar la eficacia de estos organismos, pero que son comunes a todo tipo de organización. Por ejemplo, la remuneración y los niveles salariales; la dedicación horaria del personal; la necesidad de establecer normas que prevengan casos de múltiples empleos, o conflictos de intereses⁴⁸; las políticas de recursos humanos que auspicien la capacitación y la promoción de los funcionarios; o las condiciones edilicias y de infraestructura, entre otras. Además, de acuerdo con el organismo concreto de que se trate, habrá condiciones específicas que contribuyan a mejorar su efectividad en el ejercicio de control y demanda de rendición de cuentas.⁴⁹

La segunda parte de este trabajo analizará en detalle cuatro órganos de control horizontal asignado en la Argentina: la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA) y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA). El objetivo del análisis es determinar si cuentan con las condiciones legales, organizativas, presupuestarias y en materia de recursos humanos para poder cumplir su misión con eficacia, realizando además propuestas concretas para su fortalecimiento institucional y para la mejora de sus relaciones con la sociedad civil.

2.2.3. Control social

De acuerdo con la tipología presentada antes, existe un cuarto modelo de control, denominado “control social”. Como señalábamos, este control se lleva a cabo verticalmente mediante la fiscalización o el monitoreo ciudadano de los actos de gobierno. A diferencia del control electoral, el control social puede hacerse de modo continuo y se dirige a temas específicos, políticas públicas concretas o funcionarios.⁵⁰ Puede también contribuir a fortalecer el control horizontal que se ejerce a través de la división de poderes o mediante órganos de control.

El control social conlleva sanciones que son en muchos casos más simbólicas que formales,⁵¹ pero pueden tener un gran impacto en controlar, modificar y corregir las políticas públicas. Al mismo tiempo, es por esta limitación que resulta de particular importancia que se establezcan vínculos entre las iniciativas de control social y otras formas de control capaces de imponer alguna sanción institucional, como los órganos especializados de control o alguno de los poderes del Estado.

El concepto de control social se refiere a un amplio rango de acciones y mecanismos de control que simples ciudadanos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y medios de

48. La posibilidad de que ciertos funcionarios adopten o intervengan en la toma de decisiones que los beneficien personalmente en el ejercicio del cargo.

49. Por ejemplo, en el caso de las agencias anticorrupción, si éstas deben combinar tanto funciones preventivas como de investigación.

50. El control social no se ajusta necesariamente a calendarios electorales específicos, sino que se ejerce de modo continuo; al igual que los mecanismos de control horizontal, los mecanismos sociales permiten fiscalizar los procedimientos y actuaciones llevados a cabo por los funcionarios públicos. Véase Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law...*, *op. cit.* y Christian Gruemberg, “Entre el clientelismo y la ciudadanía”.

51. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law...*, *op. cit.*, p. 11.

comunicación independientes utilizan para exigir cuentas a quienes ejercen funciones públicas. Estas acciones pueden darse en distintos niveles de gobierno (local o nacional), dirigirse a cualquiera de los distintos ámbitos del Estado,⁵² y abarcar una variedad de temas (conducta política; gasto y distribución de recursos públicos; programas sociales; cuestiones de fortalecimiento institucional o gobernabilidad; servicios de salud, educación, vivienda, etcétera).

La recolección y difusión de información es un elemento clave. Los ciudadanos monitorean el ejercicio de funciones públicas recogiendo y difundiendo información crítica (sobre la ejecución del presupuesto, el uso de fondos públicos, etc.).⁵³ Esta información permite identificar irregularidades e ineficiencias, evaluar el desempeño, y detectar posibles casos de corrupción. La información proviene tanto de organismos públicos como de quienes interactúan a diario con tales organismos (por ejemplo, usuarios de servicios públicos). Una vez recogida la información, ésta debe sistematizarse e interpretarse para poder utilizarla. La difusión de información permite que los ciudadanos tengan conciencia de la importancia de ciertos temas y demanden cuentas a quienes ejercen funciones públicas de modo informado; además, ayuda a traducir al lenguaje común normas o procedimientos complejos, y permite acortar la distancia entre la ciudadanía y las agencias del Estado.

¿Quiénes ejercen el control social? Además de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, el papel de los medios como agentes de control social ha cobrado gran relevancia. Los medios desempeñan un papel fundamental para el control social porque dan visibilidad a las denuncias de otros actores sociales, y ponen en evidencia los déficits de los órganos y mecanismos de control, lo que eleva los costos de la inacción por parte de éstos. En consecuencia, los medios contribuyen a estimular la actuación de los órganos especializados de control o de otros organismos públicos con capacidad y poder para imponer sanciones.⁵⁴

A pesar del potencial de los mecanismos de control social para hacer efectiva la rendición de cuentas, éstos presentan también limitaciones y algunos riesgos. Un riesgo evidente es el de captura de los agentes de control social por parte de las agencias a las que teóricamente se trata de monitorear y fiscalizar.⁵⁵ Otro factor que debe considerarse son los problemas de capacidad

52. Christian Gruemberg (“Entre el clientelismo y la ciudadanía”, p. 8) identifica mecanismos de control social para cada uno de los ámbitos del Estado. Por ejemplo, en el ámbito del Poder Ejecutivo, veedurías ciudadanas, comités de vigilancia, monitoreo de contrataciones públicas, pactos de integridad, etc. En el ámbito del Legislativo, algunas herramientas de control social son las bases de datos de candidatos, el monitoreo del Congreso, el control presupuestario, etc. En lo que respecta al Poder Judicial, los mecanismos de control social incluyen bases de datos de jueces, monitoreo de mecanismos de selección, etcétera.

53. *World Bank, From Shouting to Counting. A New Frontier in Social Development*, Washington DC, Participation and Civic Engagement Group, The World Bank, 2004.

54. Sobre el papel de los medios como agentes de control social y las transformaciones de los medios en el contexto latinoamericano, véase Enrique Peruzzotti, “Media scandals and social accountability: Assessing the role of the Senate in Argentina”, y Silvio Waisbord, “Reading scandals: Scandals, media, and citizenship in contemporary Argentina”, ambos en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law...*, *op. cit.*

55. De acuerdo con el análisis propuesto por Nuria Cunill Grau (“Critical junctures of social accountability: Lessons from Latin America”, capítulo 5 de Peruzzotti y Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law...*), este riesgo es mayor cuanto más formalizado e institucionalizado esté el mecanismo de control social. La comparación entre los casos de México, Bolivia y Colombia resulta ilustrativa en este sentido.

y recursos limitados de las organizaciones de la sociedad civil en ciertos contextos. Además, 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. La respuesta al problema de cómo hacer efectivas las sanciones sociales ha recibido diversas respuestas; una de las más importantes es la de fortalecer la cooperación con los órganos especializados de control.⁵⁶ Por último, los medios como agentes de control social presentan problemas específicos, tales como el exceso de “denuncismo”⁵⁷ o la captura por grupos de interés.⁵⁸

2.2.4. Control de procedimiento

Como señalamos antes, existe otro modelo de control que aborda el problema desde la perspectiva de la gestión de la administración pública,⁵⁹ es decir, de la adopción de controles internos al desempeño de los funcionarios públicos. Éste es el caso de los controles de procedimiento, que apuntan al “cómo” se adoptan las decisiones públicas.

Parte de la literatura especializada sobre la rendición de cuentas de los funcionarios públicos relaciona el problema de la violación de las normas con la falta o debilidad de sistemas de control, y el sistema de incentivos que enmarca el comportamiento de los funcionarios públicos. En este contexto, el enfoque de control de procedimiento se centra en la necesidad de alinear la estructura de incentivos que un funcionario tiene para que se ajuste a las normas y procedimientos que definen su cargo en lugar de infringir las normas en beneficio propio. La idea es establecer procedimientos que reduzcan el margen de discrecionalidad en la toma de decisiones y que, al mismo tiempo, aumenten la probabilidad de que los actos irregulares reciban las sanciones adecuadas. El mayor riesgo de ser descubierto y la aplicación efectiva de sanciones deberían conducir al cumplimiento de las normas y hacer más irracional la participación en comportamientos corruptos.

El modelo toma en consideración factores como el monto potencial del beneficio esperado de violar las normas, el riesgo de ser descubierto y sancionado, y el costo moral o social de cometer una infracción. Así, el costo de un acto irregular está dado por la posibilidad de ser descubierto y

56. Por ejemplo, Nuria Cunill Grau (ibíd., pp. 122-3) indica la necesidad de institucionalizar los controles sociales a través de la adopción de un marco legal. Por su parte, Peruzzotti y Smulovitz (*Enforcing the Rule of Law...*, *op. cit.*) señalan los beneficios de combinar múltiples estrategias de control social y múltiples formas de rendición de cuentas.

57. Enrique Peruzzotti, “Media scandals and social accountability...”, *op. cit.*”.

58. El abuso de las denuncias y los escándalos mediáticos que no están fundados en una sólida investigación y un cuidadoso manejo de las fuentes presenta riesgos claros; uno de los más importantes es el de crear grandes expectativas de sanción que después se verán insatisfechas por las respuestas institucionales; como resultado de esto, puede erosionarse severamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

59. El derecho administrativo es una rama del derecho que estudia y regula la relación entre los ciudadanos y el Estado. A la vez, regula la organización interna del Estado y sus procedimientos, a través del principio de juridicidad. Su aplicación permite acotar los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios. Entre otras cuestiones, tiene por objetivo imponer controles internos, como dictámenes técnicos o de legalidad previos a la toma de la decisión y establecer los niveles de responsabilidad de los funcionarios y sus respectivas sanciones.

las consecuencias que conlleva. El enfoque de control de procedimientos trata de invertir la estructura de incentivos, tornando más difícil y costoso violar las normas, al incrementar el riesgo de ser descubierto y sancionado, y al establecer procedimientos claros de toma de decisiones.

Robert Klitgaard⁶⁰ explica que la conducta ilícita florece cuando los funcionarios tienen poder monopólico para tomar decisiones, con facultades discrecionales, y operan en un contexto de débil rendición de cuentas. En la toma de decisiones, el *monopolio* significa que un funcionario es el único involucrado en una decisión específica. Este monopolio puede romperse (o volverse “más costoso”), lo que vuelve obligatoria la toma conjunta de decisiones con otro funcionario, para trabajar en grupo, establecer distintos niveles de reporte, crear la posibilidad de apelar una decisión para que un superior jerárquico la revise, segmentar la decisión en etapas, o crear un sistema de rotación de funcionarios. El objetivo es tener un esquema en el que más personas compartan la responsabilidad sobre la decisión, así como mecanismos de supervisión que reduzcan la arbitrariedad.

La *discrecionalidad* se refiere a la capacidad de un funcionario para tomar decisiones según su propio parecer, sin tener que apegarse a directivas obligatorias que establezcan las razones y los criterios que deben guiarla. A fin de reducir la discrecionalidad, deben ponerse límites a la capacidad decisoria del cargo, y describirse en detalle la rendición de cuentas, los objetivos y los procedimientos. Por ejemplo, establecer que las compras que superen cierto costo estén sujetas a licitación pública; definir normas estrictas sobre conflictos de intereses, o pautas objetivas para distribuir subsidios, planes sociales o publicidad oficial. También se subordina la validez de la decisión a la obligación de recabar dictámenes de cuerpos técnicos o de asesores legales en forma previa.⁶¹

En lo que respecta a la *rendición de cuentas*, se sugiere fortalecer los controles de auditoría interna y externa, ampliar los canales para denunciar irregularidades en la gestión de la administración pública (mediante, por ejemplo, casillas de correo electrónico o líneas telefónicas para tal fin), permitir el anonimato del denunciante y/o sancionar leyes de protección de testigos. Es importante contar con mecanismos e instrumentos que faciliten, y hagan confiable y creíble, la detección y la persecución de irregularidades por parte de los servidores públicos.

60. Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, 1994.

61. La discrecionalidad no es mala por sí misma, en tanto se la utilice juiciosamente y existan otras garantías de que el funcionario público rinda cuentas (por ejemplo, con medidas de transparencia). No hay que olvidar que la reducción de la discrecionalidad a través del establecimiento de procedimientos preestablecidos de control puede en ocasiones aumentar la burocratización o hacer más engorroso el proceso de toma de decisiones. Esta desventaja debe sopesarse con el beneficio de un mayor control sobre los funcionarios, lo que redundará en una mayor eficiencia de la administración pública a través de procedimientos claros, supervisados y predecibles.

Controles de procedimientos en Tierra del Fuego

Recientemente, el gobierno de la provincia de Tierra del Fuego dictó un decreto (183/08) que regula la forma en que el Poder Ejecutivo provincial distribuirá su presupuesto publicitario, otorgándolo sobre la base de pautas objetivas. Estas pautas serán establecidas por medio de puntajes para los medios de comunicación, de acuerdo con criterios de producción local de contenidos, cobertura sobre asuntos de interés de la provincia, niveles de audiencia, tiraje y cantidad de empleados. Así, el gasto publicitario dependerá de criterios públicos y potencialmente sujetos a supervisión, lo que reducirá la discrecionalidad en su asignación.

En resumen, los mecanismos de control de procedimientos buscan establecer procesos que subordinen las decisiones de los funcionarios públicos a criterios objetivos, transparentes y sujetos a supervisión, de forma que se incremente el costo esperado de los comportamientos irregulares. Reducir los monopolios en la toma de decisiones públicas, restringir su discrecionalidad y aumentar la rendición de cuentas son mecanismos clave para promover el buen desempeño en el ejercicio de las funciones públicas. Se trata de incrementar la efectividad y credibilidad de los mecanismos que imponen castigos a quienes faltan a los deberes propios de su cargo, así como de reducir las expectativas de impunidad, para aumentar el riesgo de involucrarse en comportamientos irregulares y así desincentivar esos comportamientos.

Control de procedimientos en contraposición a control de gestión

El control basado en procedimientos pone énfasis en el “cómo” se hace, mientras que el control de gestión por resultados pone el énfasis en el “qué” se hace. Así, otra forma de promover la rendición de cuentas es evaluar los resultados de la implementación de políticas en lugar de verificar la legalidad de los procedimientos.

2.2.5. Control de gestión por resultados

Los estudios de la nueva administración pública han señalado que, mientras que tradicionalmente se ha puesto mucho énfasis en la fiscalización y supervisión, se ha otorgado escasa atención al desempeño real de las instituciones. En este sentido, al momento de analizar la información sobre las decisiones y los programas públicos, una distinción importante es entre insumos (por ejemplo, gasto público, número de contratos), resultados (por ejemplo, si se construyó una escuela) e impactos (por ejemplo, cuántos niños más tuvieron acceso a la educación). En general, se observa un énfasis en la información sobre insumos cuando se trata de

información difundida proactivamente por las instituciones públicas. Esta preocupación por los insumos refleja la prioridad que se ha dado hasta el momento a la lucha contra la corrupción en lugar de preocuparse por disponer de información que permita evaluar más ampliamente el desempeño de las instituciones y actuaciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y en responder a las necesidades y demandas de la sociedad.

La gestión por resultados se concentra en la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas, atendiendo al nivel de satisfacción ciudadana. Se trata de que con menores recursos se obtengan los resultados y el impacto programados; no sólo debe verificarse que las decisiones hayan cumplido con los requisitos y procedimientos previstos, sino que sean las más adecuadas para los fines propuestos. Este tipo de control empieza a implementarse de manera incipiente en los países latinoamericanos, en respuesta a los límites y la erosión de la confianza en los mecanismos de control enfocados en conductas de actores individuales. El control de gestión se centra en medir los resultados generados por una institución o área de gobierno en su conjunto, asignando la responsabilidad por la obtención de los objetivos a quienes las encabezan.

¿Qué es la gestión por resultados?

De acuerdo con Marcos Makón,⁶² *la gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado.*

Se trata de desarrollar un plan claro que identifique objetivos, metas y plazos mensurables y alcanzables, cuyo avance pueda ser monitoreado por los organismos de control pertinentes. Este modelo permite evaluar la acción de las organizaciones del Estado con respecto a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

En este marco, los indicadores de resultados se convierten en insumos cruciales porque permitirán medir los avances en la consecución de los objetivos, metas y resultados previstos. En ese sentido, se requiere diseñar un sistema de control de gestión que monitoree el desarrollo de las operaciones y el desempeño de las instituciones públicas. En virtud de ello, es necesario diseñar e implementar un modelo de operación orientado al control de la gestión y del cumplimiento de objetivos.

Dentro de este modelo, una vez que el plan se ha puesto en marcha, se reconocen dos fases:

62. Marcos Makón, "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional", ponencia ante el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000.

- Una primera fase, cuyo objetivo es el monitoreo del avance del plan de gobierno mediante indicadores de cumplimiento previamente establecidos. Se establecen mecanismos de reporte y verificación de resultados alcanzados, para dar por cumplidas las metas planteadas, o para implementar acciones correctivas.
- Una segunda fase, en la cual se transfiere la experiencia en el control de gestión a las líneas gerenciales del organismo. Así, se trata de incidir en la cultura gerencial del organismo, fomentando que se incorporen prácticas orientadas a la evaluación permanente.

Mecanismos como las auditorías de gestión por resultados pueden convertirse en un instrumento importante para fortalecer el papel de los órganos de control externos e internos en la prevención y detección de hechos de corrupción. La supervisión del desempeño de las políticas públicas representa un mecanismo de control que, a la vez, mejora el encauzamiento de los recursos públicos.

En términos de Robert Behn,⁶³ el dilema de la rendición de cuentas consiste en que si el control es excesivo, nada se hace; y si es demasiado escaso, se harán cosas legalmente incorrectas. Ambos tipos de control (sobre procesos y resultados) son posibles y necesarios siempre que, como sugerimos antes, los procesos no estén sobrecargados de ritualismos innecesarios y que este “doble control” no resulte tan costoso para la organización que afecte su misión.

2.3 ¿Un solo sistema de control o múltiples?

Un aspecto muy importante es la relación entre distintas formas de control y, en particular, entre mecanismos de control social y de control horizontal. Los distintos modelos de control no son excluyentes, sino que coexisten y se refuerzan mutuamente. Su interdependencia genera una dinámica saludable para el sistema institucional.

En muchas ocasiones, cuando uno de estos modelos de control funciona, provoca un efecto disparador para que los otros mecanismos de control se pongan en marcha. Por ejemplo, el control social, a través de un informe de monitoreo de una organización de la sociedad civil, sirve para que un fiscal u otro organismo de control abran una investigación o auditoría. En otras ocasiones, son ciudadanos particulares quienes ponen en marcha los organismos de control del Estado a partir de denuncias, o mediante la presentación de acciones de amparo. Otras veces son los fiscales o los organismos de auditoría quienes presentan una denuncia contra un funcionario del Poder Ejecutivo, la cual, si es difundida a través de los medios de comunicación, puede poner en marcha la maquinaria de control del Poder Legislativo, a través de pedidos de informes o la creación de comisiones de investigación.

63. Robert Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, p. 15 y ss., Brookings Institution Press, 2001.

Un efecto importante del control social, que a su vez deviene en una de las condiciones necesarias para que éste sea efectivo, es la activación de mecanismos horizontales de control. 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.⁶⁴

Los mecanismos de control social pueden activar mecanismos horizontales de control de modo directo o indirecto. De modo directo, al recurrir al Poder Judicial, y de manera indirecta, aumentando los costos reputacionales por medio de la denuncia en los medios o la movilización social. La activación de instituciones con capacidad para imponer sanciones es fundamental para hacer efectivo el control social. La condición óptima es generar círculos virtuosos de rendición de cuentas en que el control de la sociedad civil provoca la puesta en marcha de mecanismos de control, y éstos y la información que generan estimulan el interés y la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, así como nuevas acciones de las organizaciones de la sociedad civil.

La cooperación entre órganos de control especializado y agentes de control social presenta importantes beneficios, y contribuye a fortalecer la rendición de cuentas y, por ende, la gobernabilidad. Por ejemplo, la sociedad civil puede complementar y fortalecer el papel de los órganos de auditoría en hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal. Se trata de una cooperación beneficiosa para ambos: por un lado, los órganos de control especializado proporcionan valiosa información que puede ser utilizada por la sociedad civil para demandar de los gobiernos que respondan a las irregularidades detectadas; a su vez, por medio de mecanismos de control social, la sociedad civil proporciona información a los órganos de control para cumplir sus funciones de modo más efectivo.⁶⁵ Además de la cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la interacción de los órganos especializados de control con otros agentes de control, como los medios o la Legislatura, es también importante. El trabajo conjunto de la sociedad civil y las agencias especializadas de control requiere el establecimiento de canales, estrategias y mecanismos concretos de cooperación.

2.4 ¿Quién controla a los controladores?

Por último, es necesario considerar una dimensión fundamental en todo sistema de control, que es “el control de quien controla”. Uno de los desafíos de un sistema de control es diseñar mecanismos para “cerrar el círculo”, o resolver el dilema de cómo controlar a los controladores. Como

64. Peruzzotti y Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law...*, *op. cit.* p. 17.

65. Vivek Ramkumar y Warren Krafchik, *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*, The International Budget Project, 2005, p. 20.

mencionamos con anterioridad, la necesaria autonomía de los órganos y agentes de control no significa que éstos no deban rendir cuentas por sus decisiones y por los resultados de sus actuaciones. Para ello, existen mecanismos institucionales como los siguientes:

- i. La obligación de los organismos de control de redactar periódicamente informes de gestión de carácter público.
- ii. Informes por escrito o audiencias públicas de los organismos de control ante Comisiones Legislativas.
- iii. Sistemas de remoción de funcionarios con causas por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.
- iv. Límites de tiempo en el mandato.
- v. Acciones de monitoreo y fiscalización social sobre organismos especializados de control.

Estos mecanismos sirven para garantizar que los organismos de control estén, a su vez, sujetos a rendición de cuentas y que cumplan sus objetivos, mantengan su independencia y se ajusten a su mandato.⁶⁶ Estos organismos deben estar particularmente abiertos a la supervisión pública, así como establecer vínculos con otras agencias para fortalecer sus objetivos comunes y reforzar los mecanismos de control horizontal.

El control de los órganos reguladores independientes encargados de controlar a las empresas privadas de servicios públicos, como las mencionadas anteriormente (CNC, CNRT, ENHOSA, ENARGAS, ORSNA), representa un área de más reciente desarrollo pero que es especialmente sensible. El desempeño de estos organismos presenta riesgos distintivos pues supervisan áreas de gran importancia económica que se encuentran en el ámbito privado, en que el Estado típicamente declina el control a favor de la autorregulación del mercado, pero que demandan una protección especial puesto que están a cargo de servicios de interés público. El carácter independiente de estos órganos reguladores (necesario para aislarlos de las presiones de grupos de interés políticos, burocráticos y sociales), no reduce la necesidad de que estén sujetos a mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que se adecuen a su mandato y que generen regulación adecuada y eficiente.⁶⁷

Una vez explorados los modelos de control y rendición de cuentas, a continuación se presentará un breve análisis del caso argentino a la luz de estos modelos, haciendo hincapié en las limitaciones y déficit institucionales de los mecanismos clásicos de control. Estas limitaciones explican el renovado interés por fortalecer los órganos especializados de control, así como los mecanismos de control social (y, por ende, la cooperación entre ambos), aspectos a los que se dedicarán las siguientes secciones de este trabajo.

66. PLópez Ayllón y Haddou Ruiz, "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México".

67. Estar sujetos a mecanismos de acceso a la información o al análisis de impacto regulatorio ayudan a hacer efectiva la responsabilidad de estos organismos (Cf. *ibid.*).

2.5. Los modelos de control y su aplicación en la Argentina

La Argentina es una democracia representativa con un régimen presidencial, que posee una estructura institucional de control similar a la que se ha descrito a lo largo de este capítulo. Se reconoce el derecho de la ciudadanía a elegir sus autoridades, y el ejercicio del poder se estructura a partir de controles horizontales con un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, el Estado tiene una estructura federal, que se organiza en niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

En la práctica, sin embargo, en el ámbito nacional no siempre existe un verdadero equilibrio de poderes ni un funcionamiento efectivo del sistema de pesos y contrapesos. En general, se observa un predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. Razones históricas, que tienen sus orígenes en el caudillismo provincial que precedió a la organización constitucional argentina en 1853, explican este predominio del Poder Ejecutivo en la Argentina.⁶⁸ A pesar de los reiterados intentos de limitar las facultades del presidente,⁶⁹ tanto la práctica constitucional varias veces interrumpida con golpes de Estado como el texto constitucional mismo de 1853 y sus varias reformas, incluyendo la última de 1994, mantuvieron el protagonismo exacerbado del presidente.

Siguiendo al constitucionalista Roberto Gargarella,⁷⁰ esto se debe a una combinación de factores, como un fuerte predominio de la figura del presidente como el máximo líder político del país, sumado a que el sistema de partidos políticos está organizado de manera tal que los representantes tienen mayores incentivos para cumplir con una férrea disciplina partidaria⁷¹ que para respetar la voluntad popular ejerciendo plenamente sus competencias constitucionales. En particular, esto sucede cuando las mayorías parlamentarias son del mismo color político que el Poder Ejecutivo, lo que con frecuencia deriva en un Congreso que se limita a votar y aprobar con escaso debate los proyectos enviados desde el gobierno. Así, en estas circunstancias, el Congreso descuida sus funciones de control sobre el Ejecutivo.

68. Esto ha llevado a reconocidos constitucionalistas, como Carlos Nino, a hablar de “hiperpresidencialismo” en la Argentina (véase sus *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992, p. 504) o a destacar la naturaleza delegada de la democracia argentina (véase O'Donnell, “Democracia delegativa”).

69. A diferencia de Sarmiento, quien buscaba la eliminación de la figura caudillesca (véase Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Emecé, 2002, pp. 170-171). El autor, con citas del *Facundo*, señala que, para Sarmiento, el caudillo representa la barbarie, que hay que eliminarlo, aun por la fuerza, para poner en su lugar la ley de la razón. Se trataba de una forma de gobernar por decreto y no por la persuasión. Alberdi la aceptaba como algo inevitable a la hora de proponer la figura presidencial: “Dad al Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo a través de una Constitución” (Juan Bautista Alberdi, *Las Bases*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1969, p. 352). Así, el citado autor buscaba cláusulas constitucionales que limitasen la forma omnimoda con la que se ejercía el poder en nuestro país.

70. Cf. Gargarella, Roberto, “El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina”, *Sociedad*, v. 6, 03/10, 1995, pp. 76-109, y su *Nos los Representantes*, Buenos Aires, Míño y Dávila Editores, 1995.

71. Por ejemplo, una mejor ubicación en las listas partidarias, y cargos en las comisiones legislativas, que favorecen mayor poder de negociación para que el Poder Ejecutivo envíe dinero a las provincias o municipios, mayor visibilidad mediática y la posibilidad de contratar más asesores.

Además, en el contexto de sucesivas crisis económicas, la necesidad de tomar decisiones más rápidamente ha servido para justificar que el Congreso ceda sus competencias constitucionales a favor del Poder Ejecutivo, o que directamente este último tome decisiones propias del legislador, a través de distintos mecanismos:

- i. Leyes de delegación de facultades, previstas en el artículo 76 de la Constitución Nacional, por las cuales el Congreso delega en el Poder Ejecutivo la atribución de dictar decretos delegados en temas de administración y emergencia pública.
- ii. El dictado de decretos de necesidad y urgencia, previstos en el artículo 99, inciso 3º de la Constitución, cuando existen “circunstancias excepcionales” que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y no se trate de temas penales, tributarios, electorales o del régimen de partidos políticos.⁷²
- iii. La promulgación parcial de leyes, esto es, la posibilidad para el presidente de aceptar parcialmente una ley aprobada por el Congreso.⁷³
- iv. La facultad de reasignar partidas presupuestarias establecidas por el Congreso al aprobar la ley de presupuesto.⁷⁴

Los límites del control electoral que exploramos antes, así como las deficiencias propias y del contexto político particular de la división de poderes en la Argentina, hacen que se vuelva particularmente importante el ejercicio de otros mecanismos de control. Dadas las características del sistema político, se imponen mayores exigencias y expectativas sobre los organismos especializados de control.

3. Conclusión

Esta Parte I ha examinado el debate conceptual sobre la rendición de cuentas e identificado sus principales dimensiones. Además, se abordan de modo más específico las características de distintos modelos de control.

Quienes exigen cuentas demandan información y explicaciones, y quienes rinden cuentas justifican sus actuaciones y dan razones sobre ellas; además, quienes exigen cuentas procuran castigar conductas impropias, mientras que quienes rinden cuentas deben asumir las consecuencias de sus actos. La demanda de rendir cuentas se materializa en distintos mecanismos y formas de control. Instituciones y poderes del Estado, agencias especializadas, ciudadanos y organizaciones de la

72. Establecer cuándo se dan estas “circunstancias excepcionales” queda a criterio del presidente, si bien el Congreso y eventualmente el Poder Judicial, ante un caso concreto, podrían anular tal decisión si ese requisito constitucional no se hubiera cumplido.

73. Esta facultad, prevista en el artículo 80 de la Constitución, puede ejercerse en tanto las partes no vetadas de una ley tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

74. Conocidos como “superpoderes”, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo, a través del Jefe de Gabinete de Ministros a cambiar los destinos de las partidas presupuestarias (Ley 26124).

sociedad civil son protagonistas en la rendición de cuentas. A modo de conclusión, sin embargo, conviene destacar que una efectiva rendición de cuentas –que garantice que instituciones y servidores públicos respondan a las demandas de los ciudadanos, den razones de sus acciones, y sean eventualmente sancionados– depende en última instancia de la interacción y mutua complementariedad entre distintas formas y agentes de control.

En consecuencia, después de analizar los distintos modelos de control y explorar las dimensiones de la rendición de cuentas, la Parte II presenta las características de algunos órganos encargados del ejercicio de las funciones de control horizontal en la Argentina, en particular la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. A partir del análisis de sus fortalezas y debilidades, se aborda más adelante el papel fundamental que puede desempeñar la sociedad civil para fortalecer la rendición de cuentas por medio de la cooperación con estos organismos.

1. Introducción

Los órganos de control constituyen un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas, indispensable para complementar las funciones de control horizontal desempeñadas por la división de poderes en los regímenes democráticos. El carácter especializado de estos órganos posibilita subsanar las limitaciones constitutivas del equilibrio de poderes, permitiendo realizar una fiscalización técnica, continua y capaz de abarcar el ejercicio de las funciones de gobierno. Al mismo tiempo, estos órganos enfrentan sus propias limitaciones para cumplir con estos objetivos.

Los órganos de control desempeñan funciones de auditoría, investigación, prevención y persecución de irregularidades y delitos cometidos en el ejercicio de funciones públicas. Los resultados obtenidos en el ejercicio de estas funciones permiten no sólo detectar irregularidades, sino acercar las instituciones de gobierno a las demandas y necesidades de los ciudadanos. La eficacia de la rendición de cuentas horizontal depende de que exista un entramado de organismos, incluidos los tribunales judiciales, que aplique las sanciones y medidas que se deriven de la actuación de los órganos de control. La sociedad civil desempeña un papel esencial en demandar que los distintos componentes del sistema de control cumplan con sus funciones.

Con frecuencia, se carece de conocimiento sobre los múltiples actores que componen el sistema de rendición de cuentas, desempeñando funciones complementarias de control. Conocerlos mejor permite a la sociedad civil dirigir sus esfuerzos, de manera más efectiva, para ejercer el control social. El propósito de esta Parte II es contribuir a la difusión de ese conocimiento.

En primer lugar, presentaremos una caracterización de distintos modelos de órganos especializados de control, destacando sus características y las funciones que desempeñan. En la Argentina, existen diversos órganos especializados de control; el análisis de cuatro de estos órganos constituye el contenido central de esta parte. Por último, se presenta una discusión de los retos que conlleva la coordinación institucional entre estos órganos. Los análisis presentados a continuación se complementan con una serie de propuestas de reforma para mejorar el funcionamiento de los órganos de control en la Argentina.

2. Órganos de control

Los órganos de control que integran el sistema de rendición de cuentas pueden dividirse, para los propósitos de este documento, en dos tipos básicos: Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), y órganos de investigación y prevención.

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Las EFS son responsables de fiscalizar o auditar las cuentas y los gastos públicos. También se las denomina “órganos de auditoría”.

Los tipos de control ejercidos por las EFS pueden clasificarse, de acuerdo con el momento en que se ejercen, en *control previo* y *control posterior*. La Declaración de Lima de la INTOSAI⁷⁵ define el control previo como aquel que se lleva a cabo antes de la realización de operaciones financieras y administrativas; el resto de las formas de control constituyen el control posterior. En algunos casos, como en la realización de ciertos tipos de obra pública, es posible también realizar un control concomitante, el cual implica la realización de labores de supervisión al mismo tiempo que se implementa la acción.

Partiendo del criterio de economía que indica que el costo del control no debe ser excesivo para el mismo objeto del control, y el criterio de eficiencia de tales operaciones,⁷⁶ los órganos que lo ejercen han tendido a especializarse en el control posterior. La Declaración de Lima indica que el control previo es contingente a las circunstancias y elecciones de diseño del sistema de rendición de cuentas de cada país, pero el control posterior “es una función inalienable”.

Por otro lado, se puede distinguir entre *control externo* y *control interno*, dependiendo de donde esté situado institucionalmente el órgano de control. Los órganos de control externo no forman parte de la estructura de la organización que debe ser controlada, mientras que los órganos de control interno pueden establecerse dentro de las diferentes organizaciones que son objeto del control. Este tipo de EFS –órganos de auditoría externa– suelen ser órganos técnicos, con autonomía funcional, creados en el ámbito del Poder Legislativo, encargados de apoyar sus labores de control de la acción gubernamental. Por otro lado, aunque los órganos de control interno dependen de la autoridad de la entidad o jurisdicción en cuya organización existen, deben gozar de autonomía funcional y organizativa. Las EFS –en su modalidad de órgano de auditoría interna– dirigen y controlan la eficacia de los órganos de control interno.

Órganos de investigación y prevención

El segundo tipo de órgano de control corresponde a los órganos especializados en la lucha y prevención de la corrupción. No existe un modelo único de este tipo de organismo. Se pueden

75. Para una versión internacionalmente aceptada de la clasificación entre tipos de control previo y posterior, así como de la distinción entre control interno y externo (en que se basa sustancialmente esta sección), véase *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización* (INTOSAI, por su sigla en inglés), art. 2.

76. “El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero tiene la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de las infracciones” (art. 2º, párr. 3, de la Declaración de Lima).

distinguir tres modelos principales:⁷⁷ primero, organismos que combinan en una sola agencia distintas funciones de prevención, análisis, asistencia técnica e investigación, entre otras; en segundo lugar, organismos dedicados a la detección, investigación y persecución de casos de corrupción; y, por último, organismos que tienen una o varias funciones de prevención de la corrupción, pero no tienen capacidad de investigar o perseguir este tipo de conductas.

Sistema de control en la Argentina

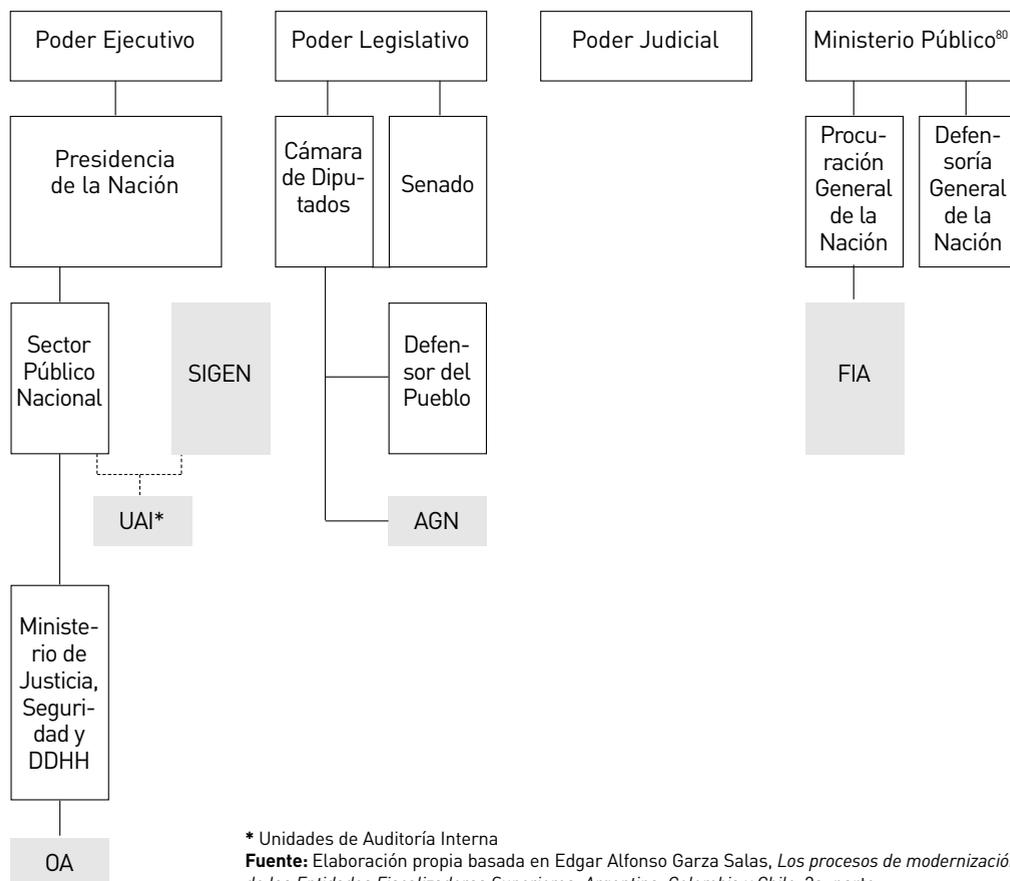
El sistema horizontal de control en la Argentina⁷⁸ incluye tanto EFS como órganos de investigación y/o prevención, que operan como agencias especializadas en el ámbito de los distintos poderes del Estado. Entre las primeras, se encuentran la Auditoría General de la Nación (AGN), que es un órgano de control posterior externo, el cual proporciona asistencia técnica al Congreso, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que es un órgano de control posterior interno, que depende de la Presidencia de la Nación.

Los órganos de investigación y/o prevención de la corrupción en la Argentina son la Oficina Anticorrupción (OA), creada en el ámbito del Poder Ejecutivo, dentro de la estructura del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y que cumple funciones de prevención e investigación de la corrupción, y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que es un órgano de investigación y persecución de delitos de corrupción e irregularidades administrativas, que forma parte del Ministerio Público.

77. Cf. OECD, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models*, 2008, pp. 11-12.

78. Aunque no forma parte del análisis que se presenta a continuación, el Defensor del Pueblo también forma parte del sistema de rendición de cuentas horizontal en la Argentina. Se ubica institucionalmente en el ámbito del Congreso, aunque goza de autonomía funcional. Cumple funciones de 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.

Ubicación institucional de los órganos de control⁷⁹



A continuación, se presenta una tabla comparativa que muestra las similitudes y diferencias entre estos cuatro órganos de control, con el fin de ofrecer una visión del sistema de control público en la Argentina. El desarrollo de las características, funciones, limitaciones y retos de la AGN, SIGEN, OA y FIA ocupará las siguientes secciones de esta Parte II.

79. Este gráfico ofrece una representación aproximada, con fines sólo ilustrativos. La disposición horizontal a lo largo del gráfico no refleja jerarquía relativa comparable de los organismos a través de los respectivos poderes.

80. A partir de la reforma constitucional de 1994, el Ministerio Público adquiere el estatus de órgano extrapoder, ya que no depende del Poder Judicial, como en otros países de Latinoamérica, ni tampoco del Poder Ejecutivo, como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos.

Control horizontal
Órganos especializados de control en la Argentina

		Ubicación institucional	Ámbito de competencia	Funciones	Independencia	Naturaleza del control	Instrumentos	Capacidad para iniciar causas judiciales
ÓRGANOS DE AUDITORÍA	AGN	Poder Legislativo	Sector Público Nacional, Poder Legislativo, Poder Judicial (este último, sólo mediante la firma de convenios)	Control de gestión, legalidad y auditoría	Autonomía funcional e independencia financiera	Control posterior externo	Auditorías	No
	SIGEN	Poder Ejecutivo	Sector Público Nacional ⁸¹	Supervisión, control y regulación del sistema de control interno	Independencia funcional y autarquía financiera ⁸²	Control posterior interno	Auditorías y control interno	No
ÓRGANOS DE INVESTIGACIÓN Y PREVENCIÓN	OA	Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, Seguridad y DD HH)	Sector Público Nacional	Investigación y prevención de delitos de corrupción	Independencia funcional, sin autarquía financiera	Preventivo e investigativo	Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales y conflictos de intereses; programas de prevención; denuncias y querellas	Sí, a partir de denuncias de particulares, de informes de otros órganos de control o de oficio
	FIA	Ministerio Público (Procuración General de la Nación)	Sector Público Nacional	Investigación de corrupción y de irregularidades administrativas	Independencia funcional, inamovilidad en el cargo, sin autarquía financiera	Control administrativo, investigación y persecución	Investigaciones, sumarios administrativos, denuncias y ejercicio de la acción pública	Sí, a partir de denuncias de particulares, de informes de otros órganos de control o de oficio

81. El Sector Público Nacional está definido en el artículo 8º de la Ley 24156.

82. La autarquía financiera incluye la existencia de un presupuesto separado propio del organismo, y capacidad para administrarlo y ejecutarlo sin necesidad de aprobación externa. Se diferencia de la autonomía financiera en que ésta requiere la aprobación del presupuesto por parte de otro órgano del que depende el organismo. Cf., por ejemplo, el art. 22 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Nro. 24946).

Auditoría General de la Nación⁸³

La Auditoría General de la Nación (AGN) es un órgano especializado de control⁸⁴ que, además de sus funciones propias, asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el papel de contralor externo,⁸⁵ de conformidad con la Constitución Nacional. Su accionar está sujeto al control parlamentario de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC).⁸⁶ La AGN fue creada en 1992 por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24156). A su vez, el artículo 85 de la reforma constitucional de 1994⁸⁷ le confirió rango constitucional.

Composición

La AGN es un órgano colegiado integrado por siete auditores generales, que forman el Colegio de Auditores. Estos auditores son designados por el Congreso de la Nación de la siguiente manera:

- 1 presidente, a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en ambas Cámaras del Congreso⁸⁸
- 3 auditores generales por la Cámara de Senadores
- 3 auditores generales por la Cámara de Diputados⁸⁹

83. Una primera versión del informe fue enviada al Colegio de Auditores Generales de la Nación, a fin de poder contar con sus comentarios a la presente sección. Agradecemos las observaciones del Presidente de la Auditoría General de la Nación, doctor Leandro Despouy, así como las del resto de los Auditores Generales que acercaron sus opiniones.

En el Anexo, se agrega una carta suscripta por los auditores generales, doctores Lamberto y Fernández.

84. La AGN es una entidad con personería jurídica propia, autonomía funcional e independencia financiera. Esto implica que puede representarse legalmente y contratar por sí misma, que su desempeño no está sometido a instrucción política alguna y que administra su propio presupuesto.

85. Cf. la distinción entre controles interno y externo en la introducción a esta parte.

86. Cf. art. 127 de la Ley 24156. La CPMRC es una comisión bicameral del Congreso regida por la ley recién citada. Está integrada por seis diputados y seis senadores. Es responsable del análisis de la Cuenta de Inversión, así como del control de las actividades de la AGN, el análisis de su presupuesto y el examen de sus informes de auditoría.

87. Artículo 85 de la Constitución Nacional: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobado 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 en el Congreso.

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".

88. Cf. el art. 85 de la Constitución Nacional, y el art. 123 de la Ley 24156: "El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el Presidente del ente".

89. Cf. art. 122 de la Ley 24156: "Seis de dichos Auditores Generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara".

Integración de la AGN



Los auditores designados por las Cámaras del Congreso se eligen respetando la composición de cada Cámara. La práctica habitual es que el bloque parlamentario de mayoría de cada Cámara elija a dos representantes y la primera minoría, a uno de ellos, sin que exista lugar para las segundas o terceras minorías.

La duración de su mandato es de ocho años y pueden ser reelegidos.⁹⁰

Los auditores pueden ser removidos por el Congreso de la Nación sólo si existe una causa que así lo justifique –“en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes”–.⁹¹ La ley no especifica las acciones particulares que constituyen esos casos.

Funciones

La AGN es un órgano de control externo posterior del Sector Público Nacional,⁹² que brinda asistencia técnica al Congreso de la Nación y que, además, realiza “el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización”.⁹³

Dentro de las funciones de la AGN, se incluye llevar a cabo las siguientes actividades:

- Auditorías de gestión, de legalidad y financieras⁹⁴

90. Cf. art. 121 de la ley citada.

91. Cf. art. 124 de la ley citada.

92. Art. 116 de la Ley 24156. Según el art. 8º de la ley citada, el Sector Público Nacional está integrado por la administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados; las empresas y sociedades del Estado; cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones; fondos fiduciarios integrados mayoritariamente con recursos del Estado.

93. Art. 85 de la Constitución Nacional.

94. La AGN produce auditorías gubernamentales que consisten en “un examen planificado de los hechos, actos y documentos que reflejan la gestión de gobierno. Este examen se realiza aplicando procedimientos técnicos predeterminados que son expuestos en informes técnicos, en los cuales se presenta una opinión completa y fundada, con base en las normativas técnicas y en la evidencia recolectada en sus tareas de control”. V. AGN, *Memoria ejercicio 2005*, Buenos Aires, AGN, 2005, p. 12-15.

- Evaluaciones de programas, proyectos y operaciones
- Auditorías de estados contables financieros
- Exámenes especiales de actos y contratos de significación económica
- Auditoría de unidades ejecutoras de programas financiados por organismos internacionales de crédito
- Exámenes sobre las operaciones de crédito público y sobre la situación de endeudamiento
- Examen de la Cuenta de Inversión

Ámbito de competencia

La AGN, además de controlar al Sector Público Nacional, también realiza el control externo posterior de las empresas de servicios públicos privatizadas, “en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos” suscritos con el Estado.⁹⁵ El Congreso puede extender la competencia para incluir a entidades públicas no estatales o de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado.⁹⁶

En resumen, el ámbito de competencia de la AGN incluye lo siguiente:

- la administración central,
- organismos descentralizados,
- empresas y sociedades del Estado,
- entes reguladores de servicios públicos y
- entes privados adjudicatarios de procesos de privatización.⁹⁷

Además, la AGN ha suscripto convenios de auditoría con el Poder Judicial. De acuerdo con el artículo 117 de la Ley 24156, el control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría. En su relación con el Poder Judicial afirma que será la Corte Suprema de Justicia de la Nación la que debe disponer sobre la modalidad y los alcances de la puesta en práctica del sistema establecido en esa ley. Es importante aclarar que esa ley se dictó antes de la reforma constitucional de 1994, oportunidad en la que se traspasó el control de la Administración del Poder Judicial al Consejo de la Magistratura de la Nación –con excepción de la administración de la Corte Suprema– (artículo 114 CN). La coexistencia del Consejo y la Corte Suprema implica que ambos pueden firmar convenios con la AGN, cada uno dentro de su respectivo ámbito.

95. Cf. art. 117 de la ley citada.

96. Art. 120 de la ley citada.

97. La AGN ha realizado, por ejemplo, auditorías de diversos ministerios del Poder Ejecutivo, subsecretarías y programas; Administración General de Puertos, Banco de Inversión y Comercio Exterior, Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud (PROAPS) en las provincias de Salta, La Pampa y Córdoba, Universidad Tecnológica Nacional, Comisión de Energía Atómica, Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), Metrovías, Ferrocarril Pampeano, el ambiente de control del Sistema de Declaraciones Juradas manejado por la Oficina Anticorrupción. Cf. AGN, *Memoria ejercicio 2005*.

¿Cómo funciona?

El ejercicio de las funciones de auditoría de la AGN está regido por un programa de acción anual de control externo, propuesto por el Colegio de Auditores, y acordado con la CPMRC y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. Esto restringe la capacidad de la AGN para decidir su propia agenda de manera autónoma, y permite la intervención de consideraciones políticas, y no meramente técnicas, en el desempeño de sus funciones.

El universo de organismos y programas que va a auditar la AGN es muy amplio y continúa en expansión. El programa de acción determina qué organismos y actuaciones serán objeto de auditoría, pero no cubre la totalidad de las acciones y los organismos sobre los que la AGN tiene jurisdicción.⁹⁸ Existen además una serie de obligaciones o deberes de control impuestos por ley a la AGN.⁹⁹ La conformación de los organismos que controlan la AGN, tanto en su organización interna como desde el Congreso, tiene así implicancias para la selección de sus actividades.

Por otro lado, esta necesidad de seleccionar el universo que se va a auditar ha afectado la capacidad de la AGN para evolucionar hacia un modelo de auditoría de gestión o evaluación de resultados. Entre los distintos tipos de auditoría, estos últimos serían el mejor instrumento para conocer el funcionamiento de los organismos auditados y para asegurar una efectiva rendición de cuentas. Sin embargo, y de acuerdo con el documento elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “En busca del control perdido III”, su número ha tendido a disminuir en los últimos años.¹⁰⁰

Si bien no existe obligación legal de permitir la participación de la sociedad civil en el sistema de control externo, como se verá en la Parte III, recientemente se han abierto algunos canales para la incorporación de los aportes de la sociedad civil a la definición de los programas de acción anual. De esta forma, se han incluido sugerencias de organismos o de aspectos específicos que se van a auditar.

En el ejercicio de su programa anual de acción, la AGN realiza diversos tipos de auditorías, en función de los aspectos del organismo auditado que se quieran analizar. La siguiente tabla define el propósito de algunos tipos de auditoría que realiza la AGN.

98. Para realizar su propuesta de programa de acción anual, el Colegio de Auditores utiliza criterios relacionados con temas de especial interés para el Congreso, exámenes específicos solicitados por el Congreso, la confiabilidad de los sistemas de auditoría interna, la magnitud de los flujos de fondos, el impacto social, económico y ambiental de los programas, proyectos y operaciones. Cf. Enrique Paixao, “Órganos de control y prevención de la corrupción”, versión preliminar, s/l, s/f, p. 4. En el ámbito de las auditorías financieras a la Cuenta de Inversión, por ejemplo, se selecciona para auditar en cada programa de acción anual una muestra que abarque no menos del 60% del total del gasto previsto en la Ley del Presupuesto. Se incluye de forma recurrente a los organismos de más significación presupuestaria (Administración Nacional de la Seguridad Social, Administración Nacional de Aduanas, Dirección General Impositiva, Obligaciones a cargo del Tesoro y Servicios de Deuda) y se agrega una selección de aproximadamente veinte organismos de menor significación presupuestaria para alcanzar el porcentaje mencionado. Este plan prevé que todos los organismos del universo sujeto a control sean auditados en un plazo de ocho años (cf. AGN, *Memoria 2005*, pp. 19-20).

99. Principalmente, obligaciones derivadas de préstamos internacionales, así como el examen de la cuenta de inversión.

100. Cf. ACIJ, “En busca del control perdido III”, p. 18-19.

Tipos de auditoría que realiza la AGN

Tipo de auditoría	Propósito
LEGAL	Verificar que el organismo actúe conforme a la ley que rige cierta competencia o actividad del organismo en cuestión.
PRESUPUESTARIA	Determinar si el organismo en cuestión, en el período auditado, está utilizando el dinero presupuestado para los fines que fueron autorizados en el Presupuesto (sueldos, compra de bienes, refacciones, transferencia de dinero a las provincias, pagos de deuda externa, etcétera).
FINANCIERA	Verificar los estados contables del organismo en cuestión, centrándose en aquellos que reflejan los resultados del ejercicio, los orígenes y aplicaciones de los fondos, para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Presupuesto y contenidas en la Cuenta de Inversión.
DE GESTIÓN	Verificar la eficacia del organismo en cuestión con respecto a los resultados en el cumplimiento de sus funciones o mandato legal, y/o la correcta utilización de sus recursos.
DE ESTADOS CONTABLES	Verificar que sean correctos y adecuados los estados contable-financieros que al final de cada ejercicio presentan, por ejemplo, las empresas y sociedades del Estado, las empresas con participación accionaria del Estado y los organismos descentralizados.
AMBIENTE DE CONTROL	Evaluar la capacidad de un organismo con poderes de fiscalización para ejercer un adecuado control interno que determine el grado de cumplimiento de conductas y procedimientos organizacionales.
IMPACTO AMBIENTAL	Verificar, con instrumentos interdisciplinarios, las políticas y los recursos que la Administración Pública aplica a la protección del medio ambiente.
INFORMÁTICA	Verificar la planificación, el control, la eficacia, la seguridad y la adecuación del servicio informático de los organismos.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las auditorías que realiza, la AGN presenta informes y dictámenes donde incluye observaciones, que revelan los errores, desvíos e irregularidades detectados; recomendaciones, con propuestas de acción concretas para corregir las deficiencias observadas; y conclusiones basadas en la evidencia, a partir de las cuales se infiere, eventualmente, la responsabilidad de los funcionarios públicos por las conductas desempeñadas. Una vez que el Colegio de Auditores aprueba los informes, éstos son remitidos a la CPMRC para su tratamiento y aprobación. En caso de considerarse necesario, la Comisión puede solicitar información adicional pertinente al Poder Ejecutivo mediante la figura legal del Pedido de Informes.

La ausencia de plazos determinados para que la CPMRC apruebe los informes de auditoría ha generado frecuentes retrasos en el tratamiento de los informes. Del mismo modo, no se establecen plazos precisos para que el PEN remita sus respuestas a los pedidos de informes por parte de la CPMRC.

Por otra parte, las recomendaciones de los informes de la AGN no son vinculantes, por lo que los organismos no siempre las ponen en práctica, y no existen mecanismos institucionalizados para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones por parte de los organismos auditados.

Desde 2003, los informes de auditoría se difunden a través del sitio de Internet de la AGN en cuanto son aprobados (Disposición 151/02 de la AGN), y desde 2004 también se puede acceder a la Nómina de Auditorías que están en curso de realizarse, con el objetivo de facilitar el control legislativo y ciudadano del desempeño de las funciones de la AGN. Los informes han alcanzado también mayor repercusión pública a través de los medios de comunicación. Estos esfuerzos complementan las acciones tomadas para abrir la AGN a una mayor participación por parte de la sociedad civil.

La AGN no está dotada de facultades para presentarse como querellante en aquellos casos en que sus labores de auditoría detecten la posible comisión de un delito. Su labor se limita al ámbito de evaluación y recomendación. En estos casos, la AGN debe presentar una denuncia ante la OA y/o la FIA. Esto puede suponer una demora significativa en el desarrollo de investigaciones y procesos judiciales.

Además, las facultades de la AGN para reclamar resarcimientos por responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el régimen dispuesto en la Ley de Administración Financiera (Ley 24156), son limitadas.¹⁰¹ La Ley no establece claramente si es la AGN o el organismo en el que se produjo el perjuicio el que está legitimado para iniciar acciones judiciales por daños y perjuicios; del

101. La Ley 24156 modifica el régimen anterior de responsabilidad patrimonial por medio de procedimientos administrativos ante el Tribunal de Cuentas, que había sido establecido por el Decreto-Ley Nro. 23354/56. El artículo 130 de la citada ley dispone que toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la AGN responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia, en el ejercicio de sus funciones, sufran los entes mencionados, siempre que no estén sometidos a regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

mismo modo, no se extiende la responsabilidad a quienes sean beneficiarios de los comportamientos irregulares del organismo auditado.¹⁰²

Comparación de la AGN con estándares internacionales

Existen estándares y buenas prácticas internacionales que sirven para especificar los objetivos y principios relacionados con el ejercicio del control externo. La Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría desarrollados por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), aprobada en 1977, incluye una serie de criterios dirigidos a garantizar la independencia de los órganos de auditoría.¹⁰³ Más recientemente, la Declaración de México desarrolla ocho requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público, que se desprenden de la Declaración de Lima y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI.

A continuación, se presenta una comparación de la organización y el funcionamiento de la AGN con algunos principios derivados de estos documentos.

Categoría	Principios	Auditoría General de la Nación ¹⁰⁴
Fundamento constitucional	Las competencias de control deben estar especificadas en la Constitución, mientras que los detalles pueden regularse por ley. Declaración de Lima (DL), art. 5°.	El art. 85 de la Constitución establece las competencias de control externo. Sin embargo, no se ha aprobado su ley regulatoria (la cual requeriría una mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara), por lo que se aplica la Ley 24156, que es anterior a la Constitución de 1994 y fue aprobada por mayoría simple.
Independencia de las EFS	Para cumplir sus funciones, deben ser independientes de la institución controlada y estar protegidas de influencias exteriores, así como gozar de independencia funcional y organizativa. DL, art. 5°.	El art. 85 de la Constitución Nacional le otorga autonomía funcional, y la Ley 24156 le otorga personería jurídica propia, independencia funcional y financiera. Sin embargo, inconsistencias entre ambas normas limitan la independencia de la AGN: la Ley pone a la CPMRC a cargo del control de sus actividades (art. 127) y de la definición de su programa de acción.

102. Esto es de particular importancia para la posibilidad de asignar responsabilidades en casos que involucren irregularidades en los servicios públicos privatizados y/o los contratistas del Estado.

103. INTOSAI es una organización no gubernamental, creada en 1953, que proporciona un marco institucional para la transferencia de conocimientos a fin de mejorar a escala mundial la fiscalización pública externa y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. (<http://www.intosai.org/es/portal/>). La Declaración de Lima fue aprobada con el propósito de proponer lineamientos básicos para fomentar la independencia de los órganos de auditoría.

104. Información basada en AGN, *Memorias 1996-2007*; ACIJ, "En busca del control perdido I", Buenos Aires, ACIJ, 2005; ACIJ, *Grado de receptividad a las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación*, Buenos Aires, ACIJ, 2005; ACIJ, *Strategies of Participatory Control and Institutional Strengthening of the Auditoría General de la Nación. Final Report*, 2006; Jeff Bowen y Susan Rose-Ackerman, "Partisan politics and executive accountability: Argentina in comparative perspective", *Supreme Court Economic Review*, 10 (1), 2002; L. O. Despouy, G. Schweinheim y J. A. Vitar, Panel "Como mejorar el sistema de control externo de la Administración Pública", presentado en *El control de gobierno en la agenda pública*, Buenos Aires, s/f; L. Manzetti, "Keeping accounts: A case study of civic initiatives and campaign finance oversight in Argentina", documento de trabajo 248, University of Maryland, 2000.

Categoría	Principios	Auditoría General de la Nación
Independencia para programar sus actividades	Deben tener independencia en lo concerniente a la selección de los asuntos que se van a auditar y a la programación y ejecución de sus actividades. Declaración de México (DM), principio 3º.	El programa de acción anual es propuesto por el Colegio de Auditores, aprobado por la CPMRC, y las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, que además pueden incluir otras actividades de auditoría (arts. 116, 118 y 125 de la ley citada). En la práctica, el programa suele ser aprobado por las comisiones sin modificaciones.
Independencia de autoridades y funcionarios	La independencia de las EFS está ligada a la de sus autoridades, incluyendo la seguridad en el cargo y condiciones claras de nombramiento y remoción, y los funcionarios de las EFS deben ser independientes de los organismos controlados. DL, art. 6º; DM, p. 2º.	Los auditores son elegidos por autoridades del Congreso de la Nación de acuerdo con las mayorías parlamentarias, por lo que acceden a sus cargos a través de un proceso político. Si bien, como único rasgo de independencia, la Ley 24156 establece que duran en sus cargos ocho años y sólo pueden ser removidos con causa, esto no es suficiente, justamente por el origen político de las autoridades de la AGN.
Independencia financiera	Las EFS deben tener independencia financiera, disponer de recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables, y administrar su propio presupuesto. DL, art. 7º; DM, p. 8º.	La ley otorga autonomía financiera al órgano, y el Colegio de Auditores propone y administra su presupuesto, si bien éste tiene que ser aprobado por el Congreso.
Relación con el Poder Legislativo	La independencia de las EFS garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Poder Legislativo y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la EFS y el Poder Legislativo. DL, art. 8º.	La Ley 24156 crea dentro del Congreso de la Nación a la CPMRC, la cual debe trabajar en forma coordinada con la AGN. Es importante aclarar que esto no siempre es así y que no se han articulado los mecanismos para que las Comisiones del Congreso puedan solicitar a la AGN que incluya cierto tema u organismo en su plan de auditoría sin solicitarlo antes a la CPMRC. La Constitución crea a la AGN como órgano de asistencia técnica del Congreso con autonomía funcional, pero la ley establece la dependencia de la AGN y sus actuaciones de la CPMRC. Esta estructura limita la iniciativa y responsabilidad de la AGN. Como ya se mencionó, la falta de aprobación de una ley regulatoria del art. 85 de la Constitución posibilita que la CPMRC adquiera facultades que pueden limitar la autonomía de la AGN. El marco legal vigente no garantiza la iniciativa propia de la AGN.

Categoría	Principios	Auditoría General de la Nación
Contenido, oportunidad y publicidad de los informes	Las EFS deben tener libertad para decidir el contenido de los informes de auditoría, y libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que sean formalmente remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley. DM, p. 6º.	La ley (art. 119) establece que la AGN remitirá sus informes a la CPMRC y los hará públicos, aunque la Comisión puede establecer reservas sobre los contenidos. La ley no detalla la forma ni los plazos en que se difundirán los informes. De esta manera, la normativa no garantiza la publicidad oportuna de la información. Sin embargo, en los últimos años, la AGN ha publicado sus informes en su portal de Internet.
Acceso a la información	Deben tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la información y documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, y el derecho a pedir todos los informes que les parezcan necesarios. DL, art. 10; DM, p. 4º.	Si bien el art. 119 de la ley establece que las entidades sujetas a su jurisdicción tienen la obligación de suministrar toda la información relacionada con el ejercicio de sus funciones, la AGN no cuenta con facultades expresas para exigir coactivamente que se le suministre información si el organismo auditado se niega a brindarla. Ante la negativa o el silencio a responder a un pedido de información, la AGN puede reiterar su pedido con un plazo perentorio, emitir un dictamen o informar a la autoridad máxima del organismo del que se trate, a la SIGEN y a la CPMRC.
Cumplimiento de recomendaciones	Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo para la revisión y el seguimiento de recomendaciones específicas, y deben tener su propio sistema de seguimiento para asegurar que se cumplan sus observaciones y recomendaciones. DL, art. 11; DM, p. 7º.	La implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría no es obligatoria para el organismo auditado. El seguimiento de las recomendaciones de la AGN no está regulado, por lo que depende de la decisión y capacidad de la AGN o el Congreso. Además, la AGN sólo emite recomendaciones, cuyo cumplimiento no es obligatorio, y no tiene legitimación procesal o personería para iniciar procesos legales. Los funcionarios que integran la AGN y la CPMRC tienen la obligación genérica de todo funcionario de denunciar los delitos sobre los cuales tengan conocimiento en el ejercicio de su cargo público. En tal entendimiento, la AGN ha enviado en numerosos casos sus informes al Poder Judicial, a la Procuración General de la Nación, a la FIA y a la OA.
Personal de control	Los funcionarios deben poseer integridad moral, formación y experiencia adecuados, y recibir una remuneración adecuada a las exigencias profesionales. DL, art. 14.	La ley no establece criterios de selección de personal; no hay antecedentes de concursos públicos, los cuales se realizaron de manera excepcional. En la actualidad, se está avanzando en dar estabilidad al personal contratado. Existen sólo criterios genéricos para la selección de los auditores generales establecidos por la ley; sin embargo, no hay procedimiento público que permita a la ciudadanía previamente conocer las condiciones de los candidatos propuestos para ocupar el cargo de auditor.

Categoría	Principios	Auditoría General de la Nación
Control previo y control posterior	El control previo es imprescindible, pero no es necesario que lo ejerzan las EFS. Esto es decisión de cada país, mientras que el control posterior es una función inalienable. DL, art. 2º.	<p>La AGN sólo realiza un control posterior de los actos, el cual incluye el control de las obras y los contratos públicos.</p> <p>Existe la posibilidad de solicitar puntos especiales de auditoría a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Sobre la base del análisis y la evaluación de la estructura y el desempeño de la AGN, se presentan a continuación una serie de recomendaciones para fortalecer la AGN y mejorar la efectividad del control externo.¹⁰⁵ Se han identificado debilidades del marco normativo que demandan una reforma legislativa, así como algunos procesos que requieren ser modificados.

Fundamento legal conforme a las disposiciones constitucionales

► Se requiere la aprobación de la ley reglamentaria del art. 85 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional. Es importante contar con una nueva ley que incorpore modificaciones en la designación de las autoridades de la AGN que aseguren que este organismo tenga una mayor independencia y una representación más amplia de los distintos bloques partidarios. Debe también garantizar una mayor transparencia y profesionalidad en la designación de los auditores, para lo cual debería crearse un mecanismo específico, similar al utilizado para la designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, que garantice a la ciudadanía la posibilidad de apoyo o impugnación al candidato a la luz de sus antecedentes profesionales y académicos.

Iniciativa e independencia para elaborar y aprobar planes de auditoría

► Deberían reducirse o eliminarse las limitaciones impuestas a la AGN para determinar de manera autónoma y de forma más eficiente sus actividades, sin perjuicio de la capacidad del Congreso para dirigir su atención a áreas de particular interés. Dada la amplitud del universo bajo su *jurisdicción*, *la AGN no puede auditar la totalidad de los organismos*; una mayor capacidad para elaborar su plan de acción con criterios técnicos permitiría dar mayor dirección al control, con el objetivo de mejorar el impacto del control externo.

105. Estas recomendaciones se basan en las siguientes publicaciones: *Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la CICC*, elaborado por la Oficina Anticorrupción, Mario Rejtman Farah, consultor nacional del proyecto, marzo 2006; ACIJ, “En busca del control perdido III”, Buenos Aires, s/f.; proyecto de ley “Modificación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Nro. 24156” (expediente 659-D-06).

Acceso a información y documentación de los organismos auditados

▶ La AGN no cuenta con capacidad para exigir respuesta a sus pedidos de información, más allá de la insistencia administrativa. Debiera otorgarse a la AGN la capacidad de obtener, mediante un proceso simplificado y rápido, órdenes judiciales para requerir información y documentos, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias en que pudieran incurrir los funcionarios públicos.¹⁰⁶

Cumplimiento de las recomendaciones

▶ El marco legal debería requerir que se efectúe el seguimiento de la implementación de las recomendaciones y observaciones de los informes de la AGN. Este seguimiento podría incluirse en su programa anual. Además, debe establecerse un procedimiento con plazos estrictos para obligar a los órganos auditados a comunicar las medidas que se adoptarán para corregir los problemas identificados e informar sobre la implementación de esas medidas.¹⁰⁷

Competencia para presentar denuncias penales ante la justicia y presentarse como querellante

▶ Debería dotarse a la AGN de la capacidad procesal para presentarse como querellante y para iniciar denuncias penales, lo que permitiría iniciar antes las investigaciones sobre presuntos hechos ilícitos. Así, su trámite no requeriría que fuesen remitidos a otro órgano, lo que puede retrasar la persecución oportuna de las faltas. De manera complementaria, debería requerirse a la AGN que informe de estos procesos a las autoridades correspondientes y que les remita todas las anomalías detectadas que pudiesen constituir delitos, así como reglamentar los parámetros de estas acciones.

Promoción de acciones por daños y perjuicios a funcionarios públicos

▶ Se recomienda conferir a la AGN la facultad de impulsar acciones civiles de resarcimiento por daños y perjuicios, o de recuperación de activos, cuando correspondan, en función de los hallazgos de los informes de auditoría. Esta facultad debería extenderse para perseguir a quienes hayan sido beneficiarios del acto en contra de los intereses públicos.¹⁰⁸

Aumentar el número de auditorías de gestión

▶ La labor de la AGN ha transitado de formas tradicionales de auditoría a la realización de auditorías de gestión. Sin embargo, el aumento de las auditorías requeridas por ley, que son esencialmente auditorías contables y legales, ha reducido los recursos disponibles de personal

106. Los funcionarios políticos (ministros, secretarios y subsecretarios) no pueden ser sumariados, ya que son designados directamente por el presidente. En tales casos, debería facultarse a la AGN a enviar los antecedentes a la Cámara de Diputados para que se evalúe una interrelación, en caso necesario.

107. De hecho, un aspecto que se señaló durante las *Jornadas sobre el Control Público en la Argentina* (2002) fue la falta de seguimiento a las recomendaciones de los órganos de control. Para evitar que los informes que se elaboran anualmente carezcan de efectos, una de las propuestas ha sido proponer la creación de Comités de Control, que den seguimiento a las recomendaciones y observaciones de la SIGEN y la AGN. Véase “El control público en la Argentina: jornadas 2002”, Buenos Aires, AGN, 2003, p. 163.

108. Esta práctica tiene precedente en la ley que crea la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, que brinda competencia en forma subsidiaria. Si la AGN concluyese que hubo daño patrimonial, recomendará a las entidades o jurisdicciones responsables la promoción de las acciones correspondientes en sede judicial o administrativa. Pero, si pasado un período determinado, la autoridad jurisdiccional no ha adoptado las acciones pertinentes, o si éstas fueran dilatorias o incompletas, la AGN debería representar los intereses de la entidad o jurisdicción que hubiera sufrido el perjuicio patrimonial, para lo cual necesita estar legitimada a fin de actuar procesalmente.

y tiempo para realizar auditorías de gestión. Se requieren los recursos necesarios y que la AGN ejerza la iniciativa en incrementar el número de auditorías de gestión en beneficio del cumplimiento de los objetivos del control externo.

Mejorar la oportunidad del control externo, incluyendo control previo y concomitante

► Es necesario garantizar que el desempeño de las labores de control externo posterior sea oportuno, así como incluir en los casos que sea conveniente el control previo y concomitante a la realización del acto. Las auditorías revisan la gestión realizada en períodos anteriores, por lo que no permiten evitar el daño que se pudiera producir.

Selección de personal

► Es necesario que el órgano cuente con personal íntegro, calificado y profesional, con estabilidad en sus puestos, programas de capacitación y profesionalización, procesos competitivos de nombramiento y promoción interna; además se requieren niveles adecuados de remuneración. Esto redundaría en una mayor independencia y eficiencia del personal.

Ampliación de canales de participación con la sociedad civil

► Se deberían ampliar los canales de participación de la sociedad civil ya existentes y promover su institucionalización. Podría considerarse la posibilidad de proponer temas o áreas de auditoría para ser incluidos en los planes de acción anual, o colaborar en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones.¹⁰⁹

Sindicatura General de la Nación

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano rector del sistema de control interno.¹¹⁰ Al igual que la AGN, es un órgano de control creado en 1992 por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24156).¹¹¹ El sistema de control interno incluye las Unidades de Auditoría Interna (UAI), que se crean en cada jurisdicción o entidad.¹¹² La SIGEN es responsable de la supervisión y coordinación de las UAI.

109. Cf. ACIJ, "Acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Guía de buenas practicas", borrador, mimeo, Buenos Aires, 2008. Estas acciones deberían llevarse a cabo garantizando que las organizaciones participantes no reciban financiamiento de la entidad o jurisdicción auditada, ni sus integrantes presten servicios para éstas o la AGN.

110. Véase la distinción entre control interno y control externo en la introducción de la Parte II.

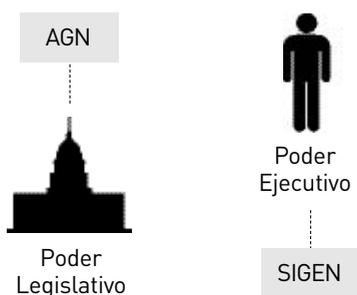
111. La SIGEN tiene un precedente institucional en la SIGEP, Sindicatura General de Empresas Públicas, creada en 1978 por la Ley 21801. La SIGEP era una entidad administrativa descentralizada, con personería jurídica propia, que desarrollaba el control en tres áreas: legalidad, auditoría y de gestión. La SIGEP buscaba integrar el control y tenía a su cargo las funciones de controlar la gestión y legalidad de los actos de las empresas.

112. De acuerdo con la Ley de Presupuesto 25565, *entidad* es toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y *jurisdicción* es cada uno de los órganos institucionales, esto es, Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la Nación, sus secretarías y los ministerios. Cf. Ley 24156, *Título VI "Del sistema de control interno". Texto institucional anotado, comentado y concordado*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 2003, p. 16.

Como se muestra en el siguiente gráfico, la AGN asiste al Poder Legislativo en sus labores de control, mientras que la SIGEN depende del presidente de la Nación y se ubica institucionalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Como órgano de control, la SIGEN tiene personería jurídica propia, así como autarquía administrativa y financiera.¹¹³ Sin embargo, las UAI dependen jerárquicamente de la autoridad de la entidad o jurisdicción en que se insertan y están, a su vez, bajo la coordinación técnica de la SIGEN.¹¹⁴

Ubicación institucional de la SIGEN



Fuente: Elaboración propia.

Composición

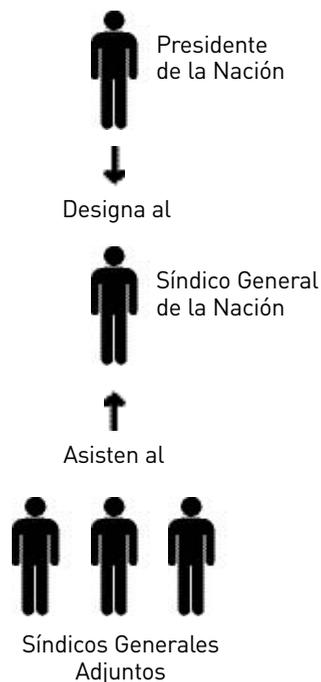
La SIGEN está a cargo del Síndico General de la Nación, que es designado por el PEN. En sus labores de control interno, el Síndico General es asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Síndico General.¹¹⁵ A diferencia de la AGN, la SIGEN no es un órgano colegiado.

113. Cf. Artículo 97 de la Ley 24156.

114. Cf. Artículo 100 de la Ley 24156.

115. Los requisitos para acceder al cargo de Síndico General y Síndico Adjunto incluyen los siguientes: estar en posesión de título universitario en Ciencias Económicas o Derecho, y contar con experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a ocho años. Cf. Artículos 109 y 111 de la Ley 24156.

Composición de la SIGEN

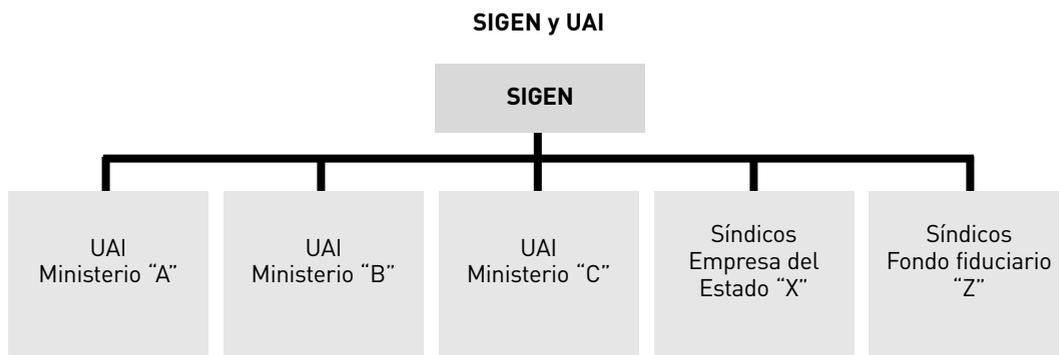


Fuente: Elaboración propia.

La designación de Síndico General es una facultad discrecional del Presidente. La duración del mandato del Síndico es por tiempo indeterminado, ya que no se establece un plazo de duración, y permanece en su cargo hasta que el presidente lo estime oportuno.

En lo que respecta a las UAI, sus responsables o Auditores Internos son designados por la autoridad máxima de cada entidad o jurisdicción (por ejemplo, el ministro correspondiente). La SIGEN es consultada antes de cada designación, pero su opinión técnica no es vinculante. Asimismo, los responsables de las UAI pueden ser removidos de sus cargos discrecionalmente y sin que medie causa justificada.¹¹⁶ Al depender de la autoridad de cada entidad o jurisdicción (tanto para su nombramiento como financieramente), la estabilidad de los responsables y el personal de las UAI se ve limitada, lo que debilita la efectividad del control interno que llevan a cabo.

116. Cf. Artículo 5º del Decreto 971/93 (6 de mayo de 1993).



Fuente: Elaboración propia.

Funciones

La SIGEN es el órgano encargado del control interno de las jurisdicciones del PEN y organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan de éste.¹¹⁷

Su labor está basada en los criterios de economía, eficiencia y eficacia. Se trata de un control integral e integrado.¹¹⁸ Además de velar por el respeto de las leyes y reglamentaciones, el control interno se ocupa de obtener datos financieros y de gestión completos y confiables, garantiza el buen uso de los recursos (preservándolos de abuso, irregularidades o usos fraudulentos), y promueve la realización de operaciones eficientes y eficaces que lleven al cumplimiento de metas y resultados.¹¹⁹

Como órgano responsable del control interno, las funciones de la SIGEN son de naturaleza normativa o reglamentaria, de supervisión y de asesoría. Algunas de estas funciones son las siguientes:¹²⁰

- Dictar y aplicar las normas de control interno.
- Emitir y supervisar la aplicación de esas normas.
- Realizar o coordinar la realización de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero, y orientar la evaluación de proyectos y programas.

117. Cf. Artículo 98 de la Ley 24156.

118. El control es integral, es decir, sobre todas las áreas de actividades en sus aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión. Y también integrado, esto es, no sólo abarcando los aspectos legales, contables y financieros, sino también la evaluación de los programas, proyectos y operaciones, con un control fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia (Cf. Artículo 103 de la Ley 24156).

119. Estos objetivos de control interno adoptados por la SIGEN en 1998 fueron establecidos por la INTOSAI. Cf. Resolución 107/98 – SGN sobre Normas de control interno; Cf. Ley 24156, Título VI “Del sistema de control interno”. *Texto institucional anotado, comentado y concordado*, 2003.

120. La Ley 24156 distingue las funciones de la SIGEN, incluidas en el artículo 98, de las del Síndico General, que se especifican en el artículo 112. Es importante señalar que la SIGEN, como heredera de la SIGEP, es también competente para ejercer controles sobre cuestiones relativas a privatizaciones, renegociaciones y modificaciones en materia de privatización (artículo 98, inciso m).

- Vigilar el cumplimiento de las normas contables.
- Supervisar el funcionamiento del sistema de control interno.
- Aprobar los planes de trabajo de las UAI y establecer requisitos de calidad para su personal.
- Comprobar la puesta en práctica por los organismos controlados de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las UAI, así como formular recomendaciones directamente a los órganos en el ámbito de su competencia.
- Atender pedidos de asesoría.

La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad es responsable de establecer el plan de organización, reglamentos y manuales de procedimiento, que garanticen la realización del control interno.¹²¹ Sin embargo, para elaborarlos y para modificarlos, debe solicitar la opinión de la SIGEN.¹²² El control interno dentro de cada jurisdicción incluye elementos de control previo y posterior, si bien la SIGEN como órgano de supervisión del sistema de control interno ejerce un control posterior.

La SIGEN no es competente para tramitar denuncias vinculadas a las jurisdicciones, entidades y organismos sujetos a su control.

Ámbito de competencia

Los sujetos alcanzados por el control de la SIGEN incluyen las jurisdicciones que componen el PEN y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependen de éste.¹²³

Sin embargo, en tanto que las disposiciones de la Ley 24156 son de aplicación a todo el Sector Público Nacional (artículo 8º), la interpretación de ambos artículos lleva a concluir que el ámbito de control de la SIGEN se extiende a todo el Sector Público Nacional.¹²⁴ En este sentido, se ha establecido la competencia de la SIGEN para controlar entidades fuera del PEN pero dentro del Sector Público Nacional (por ejemplo, los fondos fiduciarios u organismos como la Administración Federal de Ingresos Públicos).¹²⁵

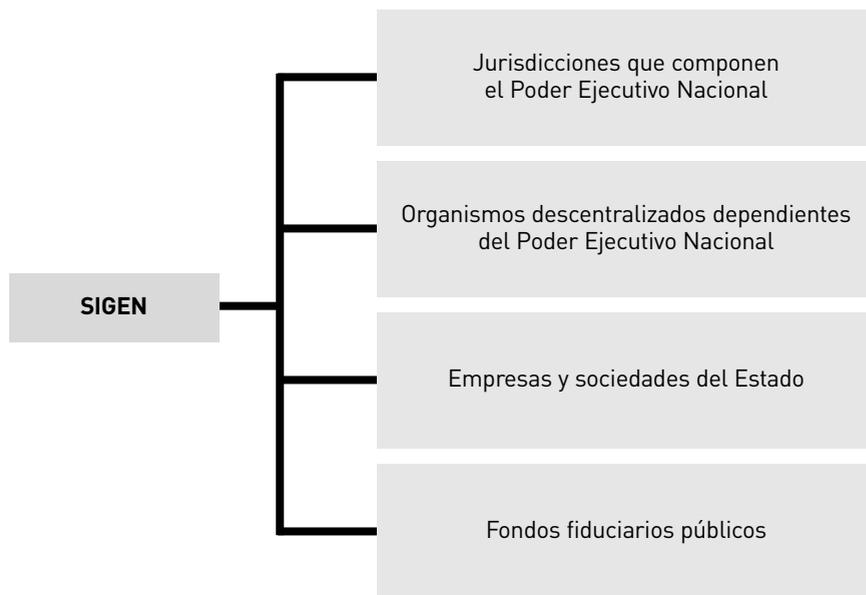
121. Los manuales de procedimiento y los reglamentos establecen las premisas encaminadas a lograr el objetivo perseguido con el control interno. El plan de organización determina la distribución de cargos y responsabilidades de cada agente, directivo o nivel de conducción intermedia, de modo que exista una adecuada división de tareas y una clara definición de misiones y funciones. Cf. *Ley 24156, Título VI "Del sistema de control interno". Texto institucional anotado, comentado y concordado*, p. 41.

122. Cf. artículo 101 de la Ley 24.156.

123. Art. 98 de la Ley 24.156.

124. "Una interpretación armónica de ambas disposiciones conduce a concluir que el ámbito de control de la Sindicatura se extiende a la totalidad del universo definido en el artículo 8º, ya que es allí donde resultan de aplicación los subsistemas previstos en la ley, entre los que se encuentra el de control interno". Cf. Resolución 107/98 – SGN sobre Normas de control interno; Cf. *Ley 24156, Título VI "Del sistema de control interno". Texto institucional anotado, comentado y concordado*, p. 29.

125. Por ejemplo, el artículo 70 de la Ley 25565.



Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo funciona?

La SIGEN es el órgano rector o coordinador del sistema de control interno. Para entender cómo funciona la SIGEN en su labor de órgano rector, es necesario describir brevemente el funcionamiento del sistema de control interno y las labores de la SIGEN en relación con las UAI.

La SIGEN supervisa de forma directa el sistema de control interno. Esta supervisión permite la realización de la naturaleza integral e integrada del control interno. La SIGEN aprueba los planes anuales de trabajo de las UAI, orientando y supervisando su ejecución y sus resultados por medio de auditores jurisdiccionales de la SIGEN. Ésta elabora además un mapa de riesgos en el que se identifican aquellas jurisdicciones u organismos que requieren mayor atención. Para auditar a las empresas y sociedades del Estado, la SIGEN cuenta con un grupo de Síndicos de Empresas.¹²⁶

126. En el ejercicio 2006, por ejemplo, se elaboraron 110 Informes de Evaluación del Sistema de Control Interno (elaborados para los organismos de Administración Central y Descentralizados). Los planes de auditoría de todas las UAI fueron analizados y aprobados en el año 2007. Cf. *Memoria SIGEN 2007*, p. 8.

El control que lleva a cabo la SIGEN no incluye sólo los informes de auditoría interna, sino también otros productos de control. Es importante recordar que la auditoría es sólo una técnica para llevar a cabo labores de control interno. Otras técnicas incluyen inspecciones, investigaciones, pericias, análisis de estados contables, etc. La supervisión de la SIGEN, por lo tanto, consiste en una evaluación del sistema de control interno por medio de distintas técnicas de control que incluyen, pero no se limitan, a la auditoría.¹²⁷ La realización de auditorías por la propia SIGEN complementa las labores de supervisión y contribuye a éstas.¹²⁸

Tipos de informes producidos por la SIGEN

Tipo de informe	Propósito
DE AUDITORÍA	Informes correspondientes a auditorías financieras (análisis de los estados contables, sobre todo de estados que reflejan los resultados del ejercicio, los orígenes y la ejecución de los fondos), de legalidad (verificación del cumplimiento de un marco normativo determinado) y de gestión (evaluación de la eficacia del organismo con respecto al cumplimiento de sus funciones o mandato legal, y/o la correcta utilización de sus recursos), así como estudios referidos a la regularidad jurídica, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, y consultorías sobre evaluación de programas, proyectos y operaciones.
DE CONTROL INTERNO	Informes que analizan los circuitos administrativos y operativos del organismo en cuestión. A la vez, verifican si estos circuitos permiten asegurar la eficacia, eficiencia, economía y confiabilidad de la información, así como el cumplimiento de la normativa del organismo. Se toman en consideración el trabajo y las observaciones que llevaron a cabo las UAI, la SIGEN (en ejercicios anteriores) y otros organismos de control, incluyendo también la evaluación del desempeño de la UAI y la consideración de las acciones adoptadas por el organismo en la implementación de las recomendaciones realizadas.

127. La auditoría consiste en una evaluación hecha por profesionales independientes, con competencia en la materia que se va a evaluar, de acuerdo con una planificación o programación basada en criterios de economía, eficiencia y eficacia, o de resultados (Cf. Ley 24156, *Título VI “Del sistema de control interno”. Texto institucional anotado, comentado y concordado*, p. 62).

128. En lo que respecta a la realización de auditorías (financieras, contables, de legalidad), evaluación de programas y proyectos, y trabajos especiales, la SIGEN puede llevarlos a cabo directamente o de modo indirecto, coordinando en este caso las labores de los especialistas contratados a tal efecto. Las auditorías llevadas a cabo por la SIGEN en 2007 priorizaron “la supervisión de actividades sustantivas, sobre procesos orientados al cumplimiento de los objetivos fundamentales de los organismos, y aquellos aspectos que afectan los intereses básicos de la gente”. Véase la lista de algunas de las auditorías más relevantes en SIGEN, *Memoria 2007*, pp. 12-13.

CONTROL PÚBLICO	El Estado Nacional implementa programas en las provincias y municipios, de modo descentralizado, a través de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Trabajo. La Red Federal de Control Público integra a las UAI de estos ministerios, los Tribunales de Cuentas provinciales y diversos Tribunales de Cuentas municipales, con el fin de auditar la gestión de estos programas.
DE SITUACIÓN EMPRESARIA	El Estado posee sociedades a través de las cuales realiza actividades comerciales. Estos informes se elaboran anualmente respecto de las empresas en las que SIGEN ha designado síndicos, y recogen conclusiones en relación con la gestión y el funcionamiento del control interno en esas sociedades.
ESPECIALES	Trabajos de carácter particular desarrollados por la SIGEN, que no pueden ser encuadrados en ninguna de las categorías anteriores.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en <http://www.sigen.gov.ar/informes.asp>.

La SIGEN no sólo evalúa y supervisa, sino que también regula el sistema de control interno, estableciendo las disposiciones que lo rigen.¹²⁹ Sin embargo, corresponde a la autoridad de cada jurisdicción o entidad la implementación de un sistema de control interno adecuado.

La SIGEN tiene la obligación de informar al presidente de la Nación, a la AGN y a la opinión pública:¹³⁰

- **Al presidente:** la SIGEN deberá informar sobre la gestión financiera y operativa de los organismos bajo su ámbito de competencia.
- **A la AGN:** la SIGEN deberá informar sobre la gestión de los entes bajo su fiscalización.
- **A la opinión pública:** la SIGEN, a través de diversos medios (páginas de Internet, comunicados de prensa, publicaciones, etc.), informará periódicamente a los ciudadanos sobre los productos y resultados de sus labores de control.¹³¹

La SIGEN realiza un control de gestión, si bien éste incluye una verificación del cumplimiento de la norma.

En algunas ocasiones, el nombramiento de las autoridades de la SIGEN ha sido cuestionado

129. El dictado de las normas de control y auditoría internos experimentó severos retrasos y sólo pudo ser concluido en 2002/3.

130. Cf. Artículo 107 de la Ley 24156.

131. El Síndico tiene discrecionalidad para decidir qué información se comunica a la opinión pública.

por organizaciones de la sociedad civil por no respetar en la práctica los criterios requeridos para el cargo y/o por incurrir en potenciales conflictos de interés que afectan la autonomía del órgano de control.¹³²

En lo que respecta a la rendición de cuentas, la SIGEN elabora un plan de operaciones y un informe o memoria anual de carácter público en los que planifica y da cuenta de sus actuaciones. Por lo demás, la SIGEN es responsable ante el presidente de la Nación. Las relaciones de la SIGEN con la sociedad civil han sido más limitadas que las de otros órganos de control y, en general, sus responsables han tendido a enfatizar la naturaleza técnica y administrativa del órgano.¹³³ Si bien se puede acceder a la información de la SIGEN a través del sitio de Internet del organismo, no existe ninguna iniciativa para presentar la información que produce en un lenguaje menos técnico.

Comparación con estándares internacionales

Se ha identificado una serie de valores, principios y buenas prácticas para garantizar la eficacia y el ejercicio efectivo del control interno.¹³⁴ Estos principios ofrecen una guía para evaluar las características de la SIGEN. A continuación, se presenta una tabla comparativa que examina esas características a la luz de los estándares internacionales en materia de control interno.

132. <http://www.infocivica.org.ar/nota.php?idn=389> <http://www.infocivica.org.ar/nota.php?idn=726>

133. Más que su rol de contralor como pieza del sistema de rendición de cuentas.

134. Los principios fueron seleccionados a partir de un análisis de los siguientes documentos: Institute of Internal Auditors, "The role of auditing in public sector governance", noviembre de 2006; HM Treasury, *Government Internal Audit Standards, Audit Policy and Advice*, 2001; INTOSAI, "Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos", publicado por la Comisión de Normas de Control Interno, 1997; INTOSAI, *Guía para las normas de control interno del sector público*, 2004; *Normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna*, The Institute of Internal Auditors (IIA), 2008; SIGEN, *Normas de auditoría interna gubernamental*, 2002.

Comparación de la SIGEN con estándares internacionales

Categoría	Principios	Sindicatura General de la Nación ¹³⁵
Normas de control interno	Deberá asignarse a una autoridad específica la responsabilidad de elaborar y promulgar las normas que deberán cumplirse al diseñar una estructura de control interno. Esta responsabilidad podrá asignarse a través de preceptos constitucionales o de otras normas legales, y se otorgará a un organismo central que tenga autoridad sobre diversos órganos de la Administración Pública.	La Ley 24156 crea el sistema de control del Sector Público Nacional, constituido por dos ejes de control: el control externo y el interno del Poder Ejecutivo, a cargo de la SIGEN. Esta ley atribuye a la SIGEN el dictado, la aplicación y la supervisión de las normas de control interno. En virtud de esta disposición, la SIGEN ha emitido normas de auditoría interna y normas del sistema de control interno.
Independencia y objetividad de las UAI	Las unidades de auditoría interna proporcionan información regular sobre el funcionamiento del control interno, poniendo especial atención en la evaluación del diseño y la operación del control interno. Deben estar garantizadas la independencia y la objetividad. Es esencial que el personal de auditoría interna sea independiente de la gerencia, trabaje de modo imparcial, correcto y honesto, y que reporte directamente al más alto nivel de autoridad dentro de la organización.	La citada ley establece la independencia de las UAI de las operaciones sujetas a su examen, lo que es ratificado por las normas sobre independencia y objetividad del auditor, que forman parte de las normas de auditoría interna dictadas por la SIGEN. Sin embargo, la regulación de la Ley 24156 (Decreto 971/93) limita la efectividad de esta normativa, al establecer que los miembros de las UAI no tienen estabilidad en el cargo, son designados por las autoridades de cada dependencia y su salario surge del presupuesto de ésta.
Acceso a la información	Las funciones de auditoría interna requieren acceso irrestricto a toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones. Deben contar con acceso completo e irrestricto a documentación, archivos, propiedad y personal.	El art. 106 de la Ley 24156 establece que la SIGEN puede requerir a la Contaduría General de la Nación y de los organismos bajo su competencia la información necesaria para sus funciones, "so pena de considerarse falta grave la conducta adversa". Sin embargo, la ley no establece plazos para el cumplimiento de sus requerimientos, y la SIGEN no puede exigir coactivamente esa información en caso de que no se le diese acceso a ella.

135. Información basada en R. A. Bielsa, "Control interno y transparencia administrativa", documento presentado en la Conferencia Internacional de Auditoría Interna, 2001; María Ester García, "Argentina: Many failed attempts on the way to state reform", s/f; L. Manzetti, "Keeping accounts: A case study of civic initiatives and campaign finance oversight in Argentina", documento de trabajo 248, University of Maryland, 2000; y SIGEN, *Memorias*, años 1998-2008.

Categoría	Principios	Sindicatura General de la Nación
Personal de control	Los auditores internos deben reunir los conocimientos, las aptitudes y otras competencias necesarias para cumplir con sus responsabilidades. Las cualidades exigidas suponen que, al momento de su incorporación, se deben establecer criterios de apreciación de antecedentes académicos y experiencia. El auditor debe preocuparse por mantener su competencia técnica en permanente actualidad.	Las Normas de Auditoría interna de la SIGEN establecen de manera general los requisitos que deben cumplir los auditores internos, pero no detallan las capacidades técnicas o la formación profesional con las que deben contar. Además, el Decreto 971/93 establece que las unidades de auditoría interna (UAI) serán nombradas por la máxima autoridad de la jurisdicción de acuerdo con los requisitos establecidos por la SIGEN y contando con la opinión previa de ésta, pero esa opinión no es vinculante. Por lo tanto, las UAI carecen de independencia, pues no dependen de la SIGEN, sino de la autoridad máxima de cada organismo que es auditado. En lo que respecta a su personal, la SIGEN ha emprendido la tarea de identificar los perfiles de cada puesto con el objeto de realizar concursos para su nombramiento. La SIGEN realiza actividades y programas de capacitación para su personal.
Seguimiento del control interno	El seguimiento del control interno busca asegurar que los controles operen como se requiere y que sean modificados apropiadamente de acuerdo con los cambios en las condiciones. El seguimiento del control interno debe incluir políticas y procedimientos que buscan asegurar que los hallazgos de auditoría y otras revisiones sean adecuados y oportunamente resueltos.	La implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría no es obligatoria para las dependencias auditadas. Aunque la SIGEN da seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones, su único recurso es incluir la falta de cumplimiento en un nuevo informe.
Informes	El informe de auditoría debe ser completo y suficiente, útil, oportuno, objetivo, claro y simple.	Los informes se publican en el portal de Internet desde 2002. La naturaleza de los informes es técnica.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Sobre la base del análisis de las características y el funcionamiento de la SIGEN, y la comparación con los estándares internacionales en materia de auditoría y control interno, se pueden realizar las siguientes recomendaciones para fortalecer su capacidad:¹³⁶

136. Estas recomendaciones están basadas en Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, y Proyecto de Ley “Modificación a la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, Nro. 24156” (Expediente 659-D-06).

Designación de las autoridades de la SIGEN

► Debería otorgarse mayor transparencia a la designación del Síndico General y de los Síndicos Adjuntos para fortalecer la independencia de sus actuaciones, dentro de las características de la SIGEN como órgano de control interno del Poder Ejecutivo. Existen distintas alternativas de reforma: las autoridades podrían ser seleccionadas a través de un proceso consultivo y público, como el establecido para la elección del presidente de la Unidad de Información Financiera, a cargo de investigar operaciones sospechosas de lavado de activos.

► Otra posibilidad, que puede combinarse con la primera alternativa, es la designación de estas autoridades con un mandato de tiempo limitado, sólo removibles con causa, y con normas especiales de conflictos de intereses, para prevenir que los designados tengan vinculaciones políticas o intereses particulares con proveedores del Estado u otros funcionarios que impidan realizar un control imparcial.

Selección de personal

► El personal técnico de la SIGEN debe seleccionarse por concurso de oposición y antecedentes. Si bien el grado de profesionalidad de este personal es relativamente alto, el desarrollo de perfiles identificando los puestos (que serviría de base a estos concursos) es todavía muy reciente, y en la actualidad el órgano cuenta con un nivel elevado de personal contratado, lo que afecta a la estabilidad y continuidad de sus actuaciones.¹³⁷

Ampliación del tipo de control que se va a realizar

► Para complementar el control externo posterior que realiza la SIGEN, en casos que así lo demanden, podrían incluirse controles previos y concomitantes realizados durante la ejecución del acto. Esto permitiría realizar un control más oportuno.

Independencia de las Unidades de Auditoría Interna

► La dependencia funcional de las UAI de las jurisdicciones debería modificarse, y deberían pasar a depender de la SIGEN.¹³⁸ Su personal tendría que ser seleccionado mediante concurso público y selección abierta. Además, deberían identificarse una serie de incompatibilidades para el cargo de auditor interno, cuyo ejercicio en el cargo debería tener una duración determinada.¹³⁹

Colaboración con la sociedad civil

► Deben establecerse mecanismos adecuados para estimular la participación de la sociedad civil en el desempeño y en la consecución de los objetivos de la SIGEN. Esto permitiría aumentar el conocimiento sobre el control interno y fortalecería la legitimidad del órgano, además de ser de utilidad para incluir las preocupaciones de la sociedad en las labores de control, e incorporar la información proporcionada por los actores de la sociedad civil.

137. Entrevista con autoridades de la SIGEN, 1 de julio de 2008.

138. Cf. “El control público en la Argentina”, Jornadas 2002, p. 53.

139. Los titulares de las UAI de cada entidad o jurisdicción que volviesen a ser seleccionados no podrían ser asignados al mismo organismo en que se desempeñaban.

Oficina Anticorrupción¹⁴⁰

La Oficina Anticorrupción (OA) fue creada en 1999 por medio de la modificación del artículo 13 de la Ley de Ministerios (Ley 25233).¹⁴¹ El Decreto 102/99 regula su composición y sus funciones.

La OA es un órgano especializado de control y prevención de la corrupción que depende jerárquicamente del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (por lo tanto, se ubica institucionalmente en el PEN). La OA tiene el doble mandato de investigar posibles casos de corrupción y de diseñar mecanismos y políticas para mejorar la transparencia.¹⁴²



140. Se agradecen los comentarios a esta sección del documento realizados por el doctor Néstor Baragli, a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA.

141. Véase artículo 13 de la Ley 25233: “Créase la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley Nro. 24946”.

Tanto la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), de las cuales la Argentina es Estado Parte, establecen la necesidad de crear organismos especializados en el control y en la prevención de la Corrupción.

Cf. Artículo III, párrafo 9, de la CICC (Ley 24759) que establece que los Estados considerarán la creación de Organismos de Control Superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Cf. también, el artículo 6 de la CNUCC (Ley 26097), que dispone: “1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5º de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción, 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados (...) la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”.

142. Si bien la OA fue diseñada conforme al modelo de agencia independiente especializada en la lucha contra la corrupción, a diferencia de otros ejemplos de agencias de este tipo (por ejemplo, ICAC creada en 1973 en Hong Kong), no se trata de una agencia independiente, sino que depende del Poder Ejecutivo, el cual es el sujeto que se va a investigar (Cf. Patrick Meagher, “Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality”, *The Journal of Policy Reform*, 8 (1), 2005, p. 95).

Composición

La OA está encabezada por el Fiscal de Control Administrativo, que tiene rango de secretario de Estado. La Oficina está compuesta por dos direcciones, a cargo de sendos directores con rango de subsecretarios: una Dirección de Investigaciones (DIOA) y una Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT). En 2007, se crearon subdirecciones especializadas bajo cada dirección para facilitar un desempeño más efectivo de las labores de control y planificación de políticas.¹⁴³

Tanto el Fiscal de Control Administrativo como los dos directores son nombrados y pueden ser removidos por el presidente de la Nación a propuesta del ministro de Justicia. La duración del mandato es por tiempo indeterminado, ya que no se establece un plazo de duración. Desde su creación, ha habido tres Fiscales de Control Administrativo y un Fiscal a cargo, y cuatro directores. La DIOA ha experimentado una mayor inestabilidad de sus autoridades, y ha permanecido vacante durante el período 2003-2004. En la actualidad, la dirección de la DPPT está a cargo del subdirector.



Fuente: Elaboración propia.

No se establecen criterios o requisitos específicos para el nombramiento de las autoridades de la OA, que son funcionarios de libre designación. Queda a discrecionalidad del ministro de Justicia y del Fiscal de Control Administrativo identificar a los candidatos.

143. La creación de ambas subdirecciones no fue acompañada de un incremento presupuestario ni de la creación de nuevos cargos, y han sido cubiertas por cargos ya existentes. Dado que, en ocasiones, los nombramientos de las autoridades de la OA se han retrasado y alguna de las direcciones ha permanecido sin titular (el caso más significativo fue la vacante de la DIOA), una de las razones que avaló la creación de las subdirecciones es que sus responsables pudieran ejercer las funciones del director en ausencia de éste. Véanse los fundamentos del Decreto 466/07.

Funciones

La OA es el órgano de control encargado de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción y de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado. Es, a la vez, la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública (Ley 25188).

En lo que respecta a sus autoridades, el Fiscal de Control Administrativo, además de presidir y representar a la OA, y de hacer cumplir la misión y los objetivos de la Oficina, ejerce las siguientes funciones:

- Proponer la designación de los integrantes de la OA al Ministro de Justicia.
- Elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación.
- Resolver el inicio y la clausura de las actuaciones de la OA.
- Suscribir y elevar los informes correspondientes.
- Coordinar la actuación de la OA con otros órganos de control.
- Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.
- Elevar un proyecto de reglamento interno, para su aprobación.

La DIOA se ocupa de investigar presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas cometidos en perjuicio del Sector Público Nacional. Las funciones de la DIOA incluyen las siguientes:¹⁴⁴

- Recibir denuncias.
- Impulsar la realización de sumarios administrativos, acciones judiciales civiles o penales, y constituirse como parte querellante o parte en sumarios administrativos.
- Investigar, con carácter preliminar, los casos que pudieran configurar conductas previstas en la CICC en los que se atribuya la comisión del delito a un agente público, una institución o una agencia financiada con recursos estatales.
- Evaluar información que difunden los medios de comunicación sobre posibles hechos de corrupción e iniciar las actuaciones correspondientes.
- Analizar la información producida por la SIGEN y la AGN.
- Expedirse acerca de la pertinencia de la constitución de la OA como parte querellante de una causa judicial.¹⁴⁵
- Evaluar las investigaciones preliminares y recomendar si corresponde efectuar una denuncia judicial o administrativa.

144. Cf. Decreto 466/07. Véase http://www.anticorruccion.gov.ar/quees_direccion_1a.asp

145. La OA ha tenido que defender, desde su creación, su derecho a presentarse como querellante ante los tribunales (Patrick Meagher, "Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality", p. 89; véase también OA, Informes de gestión, varios años). A pesar del reconocimiento de este derecho por parte del Tribunal Federal de Apelaciones en algunas ocasiones, no fue hasta el 30 de mayo de 2006 que la Corte Suprema de Justicia reconoció explícitamente la constitucionalidad de la capacidad de la OA para ser querellante siempre y cuando no se arrogue la persecución pública prescindiendo del fiscal (Véase República Argentina, "Respuesta al cuestionario Mesicic/OEA, 2da. ronda", julio de 2006, p. 24).

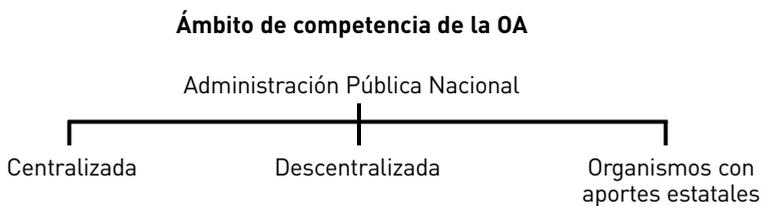
La OA ejerce sus funciones de investigación de casos de corrupción de modo concurrente con la FIA.¹⁴⁶

La DPPT se ocupa de la elaboración de políticas de transparencia contra la corrupción. Entre sus funciones, se destacan las siguientes:¹⁴⁷

- Elaborar y proponer criterios para determinar qué casos serán investigados por la DIOA (esta función ya fue cumplida en el año 2000).
- Realizar estudios e investigaciones.
- Diseñar políticas y programas de prevención, y realizar recomendaciones sobre políticas de sanción de hechos ilícitos.
- Proponer modificaciones a los regímenes o procesos administrativos en el Sector Público Nacional, para evitar hechos ilícitos o irregulares.
- Asesorar a los organismos del Estado Nacional para implementar políticas o programas preventivos.
- Efectuar el control y seguimiento de las declaraciones juradas de los agentes públicos para determinar situaciones de presunto enriquecimiento o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

Ámbito de competencia

La OA actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.¹⁴⁸ La OA no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales.¹⁴⁹



Fuente: Elaboración propia.

146. Cf. artículo 13 de la Ley 25233.

147. Véase Decreto 466/07; http://www.anticorruccion.gov.ar/quees_planificacion_1a.asp

148. El reciente Decreto 466/07, que modifica la estructura de la OA, se refiere a Sector Público Nacional.

149. No obstante, en cumplimiento de las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, la OA ha suscrito convenios de colaboración con algunas provincias para contribuir al desarrollo de programas de prevención.

¿Cómo funciona?

El funcionamiento de la OA responde a un diseño integral en la lucha contra la corrupción dividida en dos áreas. Una de las áreas está a cargo de la función de investigación y persecución de delitos de corrupción (la Dirección de Investigaciones, conocida como DIOA), y la otra área, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT), está a cargo de la implementación y el diseño de políticas preventivas de la corrupción.

La DIOA es la encargada de recibir las denuncias, procesarlas e investigar presuntas irregularidades y hechos ilícitos cometidos por funcionarios públicos en el ámbito de su competencia.

La OA tiene capacidad para determinar qué casos investiga, de acuerdo con tres criterios: económico (que se basa en la estimación del monto denunciado como administrado irregularmente y excluye a aquellos que no superen determinado monto); social (que analiza la posible afectación de usuarios) e institucional (que evalúa si el hecho denunciado afecta o impide el cumplimiento de las funciones de la dependencia de que se trate).¹⁵⁰ De este modo, se restringe el número de casos que serán investigados por el órgano de control, ya que sólo se seleccionan los más relevantes.

Las denuncias que recibe la OA pueden provenir de particulares, de otros organismos públicos o de funcionarios.¹⁵¹ Además, la OA puede iniciar sus investigaciones de oficio, es decir, tomando conocimiento de una presunta irregularidad sin que medie denuncia previa. Las denuncias pueden ser anónimas, con identidad reservada, o el denunciante puede identificarse.¹⁵²

Las denuncias dan lugar a distintos tipos de actuaciones por parte de la OA. En primer lugar, se analiza la coherencia del relato del hecho denunciado, a fin de evaluar a continuación la competencia de la OA para investigarlo. Luego se valora si el hecho denunciado se adecua a los criterios de significación. Si esto no es así, los hechos se ponen directamente en conocimiento de la justicia. Si los hechos cumplen con los criterios de significación, la OA inicia el proceso de recolección de testimonios y pruebas documentales para verificar y obtener pruebas de los hechos denunciados.

150. La aplicación de estos criterios puede ilustrarse con un ejemplo. Si se denuncia que un funcionario público ha aceptado un soborno para que adjudique una licitación pública a una determinada empresa, el criterio de significación económica evaluaría el monto de la licitación y si éste tiene un impacto importante en el presupuesto del área. De ser así, la OA investigaría el hecho reuniendo mayores pruebas. De ser muy bajo el monto, y no encontrarse alcanzado por los restantes criterios, la OA remitiría el hecho denunciado directamente a la justicia. Puede ocurrir que se trate de una licitación que impactará en los derechos de un grupo numeroso o desaventajado de personas (por ejemplo, medicamentos para hospitales). En ese caso, la denuncia cumpliría con el criterio de significación social, por lo que la OA la investigaría. Por último, la significación institucional se fija en el nivel jerárquico de los funcionarios involucrados (alto, medio o bajo) y/o en la gravedad del caso en relación con el normal funcionamiento de la entidad. Si, por ejemplo, se trata de un funcionario de bajo rango o un caso aislado, la OA podría decidir remitir la denuncia recibida a la justicia sin realizar más indagaciones.

151. El Decreto 1162/00 dispone la obligación de los funcionarios de denunciar delitos de los que tengan conocimiento en el cumplimiento de sus funciones.

152. Se ofrecerá una definición de estos tres tipos en la Parte III.

Una vez verificados los hechos que fundamentan una denuncia, y en el supuesto de que se proceda a una presentación judicial, la OA puede desempeñar distintos roles:

- *Presentarse como querellante*: la OA interviene activamente en el proceso penal, representando al Estado como un damnificado, proponiendo medidas de prueba y apelando decisiones que le son adversas. Como mencionábamos, la OA ha experimentado problemas para que se le reconozca su capacidad de presentar querellas e impulsar casos ante los tribunales.
- *Presentarse como denunciante*: en este caso, si bien se trata de hechos de competencia de la OA, ésta pone en conocimiento de la justicia el hecho, pero no asume la función de impulsar el proceso, sin perjuicio de que pueda hacerlo más adelante y de que aporte nuevos datos y pruebas, producto de su investigación.¹⁵³

Las competencias concurrentes de la OA y la FIA en materia de investigación y persecución de delitos de corrupción se presentan como complementarias. En la práctica, esta situación se resuelve por medio de mecanismos de coordinación informal entre ambos órganos de control.

La DPPT cumple funciones preventivas, al encargarse del diseño y la supervisión de la implementación de herramientas y programas para mejorar la transparencia y prevenir la comisión de actos de corrupción. Éste es un ámbito de actuación exclusivo de la OA (es decir, no concurrente con la FIA).

Las actuaciones de la DPPT se desarrollan en tres ámbitos principales:

- Diseño y supervisión de políticas de transparencia:
 - * *En áreas específicas de riesgo*: interviene en veedurías de licitaciones públicas y colabora en procesos de compras con diversos organismos y programas.¹⁵⁴
 - * *En organismos de la APN*: elabora políticas para prevenir la corrupción y promover la transparencia, y proporciona asesoría sobre su implementación. La intervención de la DPPT es siempre a petición del organismo y se materializa en la firma de convenios de cooperación.¹⁵⁵
 - * *En provincias y municipios*: presta asistencia técnica y cooperación para estimular y fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, además de promover la difusión de la Convención Interamericana Contra la

153. Cf. OA, *Informe de gestión 2005*, 2006, p. 15.

154. Por ejemplo, en el 2006, la OA intervino en la Licitación Pública Nro. 6/2006 relativa a la adquisición de un inmueble con destino a la sede central del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). Efectuó recomendaciones al proyecto de pliego dirigidas a determinar con mayor precisión la modalidad de cotización en oferta base y alternativa; asimismo, sugirió dar mayor difusión a la convocatoria. Además, veedores de la DPPT asistieron al acto de apertura de ofertas. Véase OA, *Informe de gestión 2006*, 2007, p. 28.

155. Por ejemplo, la DPPT firmó un acuerdo de cooperación con el PAMI por el cual la DPPT propuso una serie de medidas para fortalecer la transparencia en el sistema de contrataciones y mejorar el acceso a la información de los beneficiarios: creación de una Carta Ciudadana, desarrollo de un portal de Internet, publicación de documentos de licitaciones, etc. Se ha trabajado también con otros organismos, como la Dirección General de Aduanas y el Ministerio de Trabajo, entre otros. Véase UNODC, *United Nations Manual on Anti-corruption Policy*, 2001, case study 5; OA, *Informes de gestión*, varios años.

Corrupción en el ámbito subnacional y velar por su implementación.¹⁵⁶

- Elaboración de proyectos normativos: elabora proyectos de ley y realiza recomendaciones sobre posibles reformas a la norma vigente, con el fin de promover el fortalecimiento y la mayor eficiencia del sistema de prevención, investigación y sanción.¹⁵⁷
- Control de funcionarios: la OA recibe, custodia, conserva y controla el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de Funcionarios Públicos, difundiendo de manera periódica el listado de funcionarios que cumplen o no con la presentación de estas declaraciones. Sobre la base de la información contenida en éstas, la DPPT identifica casos de posibles conflictos de interés e incompatibilidades de funcionarios públicos, y analiza la evolución patrimonial de los funcionarios. Las posibles irregularidades se trasladan a la DIOA para su investigación.¹⁵⁸

Además, la DPPT es responsable de proyectos de fortalecimiento institucional para reforzar la implementación de políticas preventivas. Entre las actividades en esta área, se destacan la elaboración de un mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en contrataciones públicas; el desarrollo de programas de capacitación a distancia de funcionarios en ética pública; actividades y programas dirigidos a la comunidad par promover la incorporación de valores éticos; y diversas actividades de difusión.¹⁵⁹

Formalmente, la OA presenta una autonomía limitada, al ser parte del PEN. En la práctica, sin embargo, desde su creación la OA ha hecho un esfuerzo para reforzar su autonomía a través de una serie de prácticas que incluyen observar criterios rigurosos en el nombramiento de sus autoridades, ganar visibilidad pública, establecer buenas relaciones con la sociedad civil, así como de la efectividad de sus actuaciones.¹⁶⁰ Deberían fortalecerse las garantías formales para que esto sea una práctica concreta y basada en reglas.

156. Una de las primeras recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la CICC fue que, dada la estructura federal de Argentina, se avanzara en la implementación de la Convención en el ámbito subnacional. En respuesta a esto, la OA diseñó el Plan Provincias a fin de prestar asistencia técnica y cooperación para la implementación de las disposiciones de la CICC en los gobiernos subnacionales, y estimular y fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. Este plan incluye una etapa de instalación de la problemática en la sociedad civil y el gobierno, una etapa de diagnóstico, una etapa de difusión, y el desarrollo y la implementación de un plan de asistencia técnica. La OA firmó convenios de cooperación con las provincias de Chubut, Mendoza, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe, y con la Ciudad de Córdoba. Se han firmado acuerdos con la Universidad Nacional de Salta y con la Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para diseñar y desarrollar programas de cooperación y asistencia técnica. Véase República Argentina, "Respuesta al cuestionario Mesicic/OEA, 2da. ronda", julio de 2006; OA, *Informe de gestión 2006*, pp. 47 y ss.; OA, "Plan provincias. Presentación de resultados", s/f; http://www.anticorruptcion.gov.ar/politicas_09.asp.

157. Como se verá con mayor detalle en la Parte III, la OA ha llevado a cabo la elaboración de distintos proyectos normativos por medio de un proceso participativo de elaboración de normas. Por ejemplo, el anteproyecto de Ley de Acceso a Información y el proyecto de reforma de la Ley de Protección de Testigos, entre otros.

158. En el año 2006, la OA realizó el control de 4100 declaraciones. Además, publicó actualizaciones mensuales del listado de cumplidores e incumplidores de la obligación de proporcionar información patrimonial. La DPPT también ha impulsado la mejora de los instrumentos técnicos para analizar información patrimonial por medio del proyecto LUPA que permite cruzar la información contenida en distintas bases de datos. Véase OA, *Informe de gestión 2006*, pp. 30-39.

159. Véase OA, *Informe de gestión 2006*, Sección C.3.

160. Patrick Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, 2002, p. 51; "Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality", p. 93.

En comparación con agencias similares, la OA es de pequeño tamaño en términos de personal y recursos.¹⁶¹ El presupuesto de la OA se integra en el del ministerio del cual depende. Una dificultad, añadida a la falta de autarquía presupuestaria, es la limitación de los recursos disponibles para hacer frente a los costos variables de las actuaciones de la OA, sobre todo de las actividades de prevención, ya que un porcentaje elevado de los recursos presupuestarios son consumidos por costos fijos (principalmente, pago de salarios).

Ciertas falencias del marco normativo dificultan las labores de investigación de la DIOA. En este sentido, es importante destacar la ausencia de un régimen jurídico de protección de testigos y denunciadores de hechos de corrupción, así como las limitaciones del marco normativo que regula los conflictos de interés. La OA ha reconocido estas falencias y trabaja en proponer recomendaciones para subsanarlas.

Una de las limitaciones de la OA, a la hora de investigar casos de corrupción, no está relacionada con sus propias capacidades, sino con la capacidad de los demás órganos de control. La falta de una respuesta judicial efectiva en términos de sanciones a los casos denunciados por la OA limita el impacto de las actuaciones de investigación. El nivel de efectividad y eficiencia del sistema judicial es un factor muy importante para determinar el éxito de un órgano de control de esta naturaleza.¹⁶²

En lo que respecta a la rendición de cuentas de la OA, ésta ha mostrado voluntad de fortalecer su integridad.¹⁶³ El carácter público de sus actuaciones permite también el control de la sociedad civil.¹⁶⁴ Además, la AGN ha auditado aspectos específicos de sus actuaciones.¹⁶⁵

Si bien desde el punto de vista formal la OA experimenta una serie de problemas que generan tensiones y potenciales dificultades en el desarrollo de sus funciones, estos problemas han tendido a resolverse de modo pragmático en la práctica.

161. En 2002, por ejemplo, la OA contaba con 37 funcionarios y un presupuesto de alrededor de \$5,89 millones de dólares en comparación con los \$90 millones y 1300 empleados de la ICAC en Hong Kong o los 66 empleados de la CPIB de Singapur (con un presupuesto ligeramente inferior a la OA). Cf. Patrick Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, 2002, p. 94.

162. Cf. Robert Williams y Alan Doig, "A good idea gone wrong? Anti-corruption commissions in the twenty first century", presentado en la conferencia anual de EGPA, Ljubljana, 2004, p. 7.

163. Sobre este punto véase Patrick Meagher, "Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality", p. 94.

164. "El control por parte de la sociedad y el control judicial de la actuación de la DIOA son dos pilares del funcionamiento. El carácter público de las resoluciones permite el control de la sociedad civil respecto de cada decisión. Por otra parte, la DIOA sólo tiene facultades para realizar actos que se pueden reproducir en la instancia judicial, bajo el control de un juez y de las partes". Cf. OA, *Informe de gestión 2005*, 2006, p. 12.

165. Auditoría General de la Nación, "Informe de auditoría para verificar las acciones de registración y control desarrolladas por la Oficina Anticorrupción en lo que hace al régimen de presentación de declaración juradas, Período 2001-2002, Buenos Aires, s/f.

Comparación con estándares internacionales

A continuación, se compara la OA con una serie de estándares internacionales y buenas prácticas para el efectivo funcionamiento de las agencias especializadas de lucha contra la corrupción.¹⁶⁶ A partir de esta comparación, y dadas las limitaciones en su funcionamiento y estructura identificadas con anterioridad, se procederá a efectuar una serie de recomendaciones para su fortalecimiento en la última sección.

Comparación de la SIGEN con estándares internacionales

Categoría	Principios	Oficina Anticorrupción ¹⁶⁷
Fundamento legal	El organismo debe ser creado por ley y contar con un marco normativo claro, que garantice su independencia política y financiera, y establezca sus funciones, poderes, responsabilidades, rendición de cuentas y ubicación institucional.	La OA está creada por la Ley de Ministerios (Ley 25233). El Decreto 120/99 y el Decreto 466/07 regulan su composición y sus funciones. La OA se ubica institucionalmente dentro la estructura del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, lo cual podría funcionar como obstáculo en términos de independencia.
Mandato	Una agencia anticorrupción combina en una sola institución una aproximación multidimensional de prevención, investigación y educación. Debe estar dotada de poderes adecuados para recoger evidencia, proteger a denunciantes y ofrecer incentivos para propiciar las denuncias de casos de corrupción.	La OA responde a un modelo integral. Se estructura en dos áreas, una de prevención y planificación de políticas de transparencia (que incluye tareas educativas), y otra de investigación de delitos de corrupción. No hay un marco normativo para la protección de los denunciantes y testigos de los casos de corrupción. Hasta el momento en que se presenta el caso ante un juez, la identidad de los denunciantes puede mantenerse protegida.

166. Cf. OECD “Specialized anti-corruption agencies”, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008; Jeremy Pope y Frank Vogl “Making anti-corruption agencies more effective”, publicado en *Finance and Development*, una revista trimestral del FMI, volumen 37, Nro 2 .

167. Cf. Robert Williams y Alan Doig, “A good idea gone wrong? Anti-corruption commissions in the twenty first century”, presentado en la conferencia anual de EGPA, Ljubljana, 2004; R. De Michele, “Lessons on corruption and anti-corruption: Policies and results. The role of the Anti-corruption Office in Argentina”, *The Journal of Public Inquiry*, 17-20, 2001; Hernán Charosky, “Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción”, en M. Novaro (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma, 2002; Patrick Meagher, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, Maryland, IRIS Center, 2002; y “Anti-corruption agencies: Rethoric versus reality”, *The Journal of Policy Reform*, 8 (1), 2005; Oficina Anticorrupción, “Informe del estudio exploratorio sobre la transparencia en la Administración Pública”, 2000; Oficina Anticorrupción, *Informes anuales de gestión, 2000-2007*, y Naciones Unidas, Office on Drugs and Crime, *Manual on Anti-corruption Policy*, 2001.

Categoría	Principios	Oficina Anticorrupción
Nombramiento de autoridades	El proceso de selección debe ser transparente y facilitar el nombramiento de una persona con integridad y capacidad. El nombramiento debe ser consensuado entre distintos poderes. La duración en el cargo debe estar establecida en la ley.	Las autoridades de la OA son designadas por el Presidente a partir de la propuesta del ministro de Justicia, sin que se contemple la participación de otras instituciones. Son funcionarios políticos y su mandato no tiene una duración determinada, por lo que pueden ser removidos sin causa.
Selección de casos	Sobre la base de una evaluación de los recursos y la capacidad de la agencia, se podrán establecer criterios para seleccionar los casos que van a ser investigados.	La DIOA considera todas las denuncias, pero utiliza criterios de significación económica, social e institucional (establecidos por la DPPT en el año 2000) para seleccionar los casos que se van a investigar.
Personal	El personal debe ser seleccionado mediante un procedimiento transparente y objetivo, basado en criterios de mérito. El proceso de selección debe incluir un control de integridad de los candidatos. El personal disfrutará de seguridad en el trabajo y recibirá remuneraciones adecuadas a sus funciones. Deben estar protegidos contra presiones externas. El órgano debe contar con financiación adecuada y sostenible, y con garantías que protejan su disponibilidad de recursos financieros de injerencias políticas.	Sólo una parte del personal de la OA, cuyos cargos han sido cubiertos por concurso de acuerdo con el régimen de carrera administrativa, gozan de estabilidad en sus puestos. Además, se han dejado sin efecto algunos concursos, lo que refuerza la naturaleza provisional de los nombramientos del personal (véase Decreto 12/07). Los niveles de compensación no siempre han permitido reclutar y retener personal especializado adecuado. Los investigadores de la OA no gozan de inmunidad en el ejercicio de sus funciones. A pesar de estas condiciones, el personal de la OA goza de una buena reputación profesional.
Recursos		La Oficina Anticorrupción contó, en 2007, con un presupuesto de \$7.169.086,63, el cual ha sido aportado por recursos genuinos del Presupuesto Nacional, entes cooperadores, el PNUD y el Gobierno Británico. Este presupuesto resulta escaso para un área de tanta importancia pública. La mayor parte del presupuesto de la OA está comprometida en salarios y otros gastos fijos. Esto deja escasos recursos para realizar otras de sus funciones, tales como actividades de fortalecimiento institucional. Estas actividades han tenido que financiarse con recursos externos, lo que limita la independencia financiera del órgano. La OA no posee autarquía financiera presupuestaria, ya que su presupuesto depende del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Categoría	Principios	Oficina Anticorrupción
Transparencia y confidencialidad	El órgano debe contar con medidas de confidencialidad apropiadas para proteger información sensible. Debe asegurarse la mayor transparencia posible en todas sus actuaciones, que sea compatible con esta protección. Las medidas de confidencialidad deben ser explicadas de manera clara a los ciudadanos.	La OA transparenta sus actuaciones por medio de los informes de gestión y a través de su portal de Internet. El sistema de denuncias prevé mecanismos de protección de la identidad. La confidencialidad de la información individual está protegida por las disposiciones de la Ley 25326. Además, el órgano debe seguir reglas de investigación claras establecidas por el Decreto 467/99. El Sistema de Declaraciones Juradas incluye medidas para garantizar la confidencialidad de los detalles de la información contenida en los anexos de la declaración.
Rendición de cuentas	La independencia del órgano debe equilibrarse con su deber de rendir cuentas. Debe informar sobre sus actuaciones, el uso de recursos y su desempeño, así como difundir información sobre su trabajo.	La OA es supervisada por la SIGEN. Además, los individuos pueden presentar denuncias contra la OA en la justicia federal. El Fiscal de Control Administrativo es responsable ante el ministro de Justicia y, en última instancia, ante el Presidente. La OA hace público un informe anual de gestión, que contiene información sobre sus actuaciones y uso de recursos.
Evaluación	El órgano debe desarrollar indicadores de desempeño para medir los resultados de sus actuaciones en términos de impacto y costo.	La OA realiza anualmente informes de gestión en los que da cuenta de los resultados objetivos de sus acciones. Sin embargo, no se incluyen indicadores de desempeño (se reportan estadísticas sobre el número y tratamiento de las denuncias).
Cooperación internacional	Los responsables de implementar la estrategia anticorrupción deben mantenerse alerta a las lecciones aprendidas en otros países.	La OA es responsable del seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en la Argentina, participó activamente en la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción –y es el organismo que actúa como punto focal en representación de la Argentina en el Programa Voluntario Piloto para la Revisión de la Implementación de dicha Convención– y ha establecido convenios de cooperación con varios países.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Para fortalecer el desempeño de la OA, se proponen las siguientes recomendaciones, derivadas del análisis previo y de la comparación con estándares internacionales.

Designación de los titulares de la OA

▶ A fin de fortalecer la independencia de sus autoridades, se deberían fortalecer los mecanismos y condiciones de designación, a través del establecimiento de un plazo determinado para ejercer el cargo –sólo removibles con causa–, y a través de un proceso público y consultivo, de manera que las OSC puedan apoyar o impugnar a los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

Estabilidad del personal

▶ Regularización de los concursos para dotar de estabilidad a los funcionarios que aún no la tienen. Esto reforzaría la autonomía y el profesionalismo del personal del órgano de control.

Fortalecimiento del régimen normativo

▶ Para fortalecer las actuaciones de la OA como autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública, se debería reformar el régimen de conflicto de intereses vigente. De acuerdo con un proyecto de la propia OA, realizado mediante un procedimiento de elaboración participativa de normas, se podrían mejorar los siguientes aspectos: requerir la revisión de antecedentes laborales y financieros de los candidatos a altos cargos públicos antes de su designación; además, los candidatos podrían suscribir un compromiso de ética, acordando cumplir una serie de medidas para evitar posibles conflictos de intereses durante el ejercicio del cargo, entre otras medidas.¹⁶⁸

Independencia financiera

▶ La OA debería tener autarquía financiera, es decir, contar con su propio presupuesto y tener plenas facultades para administrarlo, respondiendo a la necesidad de reforzar la independencia de este organismo, dada su ubicación institucional dentro del Poder Ejecutivo Nacional, precisamente, a quien debe controlar. Además, la OA debería contar con recursos presupuestarios adecuados para poder cumplir todas sus actuaciones sin necesidad de tener que recurrir a fuentes de financiamiento externas para el ejercicio de las funciones que le asigna la ley. El cumplimiento de esta recomendación se relaciona directamente con el hecho de que la mayoría de los recursos se destinan al pago de los salarios del personal de la OA, impidiendo el financiamiento de otras actividades que lleva adelante la Oficina, tales como sus Programas de Transparencia ya reseñados.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas¹⁶⁹

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas integra la Procuración General de la Nación como órgano encargado de promover “la investigación de la conducta administrativa de los agentes

168. Otras propuestas de reforma incluyen los siguientes mecanismos en caso de potenciales conflictos de interés: la promoción de participación ciudadana (a través de la publicación y difusión de proyectos normativos y otra información; la aplicación de mecanismos de consulta pública en proceso de toma de decisiones y la convocatoria a audiencias públicas, entre otros); la publicación de los antecedentes laborales y actividades actuales de quienes ocupan cargos públicos; y la transferencia de acciones, bonos y otros tipos de inversiones e intereses económicos y financieros a terceros durante la permanencia en el cargo.

169. Se agradece al Fiscal de Investigaciones Administrativas, doctor Carlos Manuel Garrido, por sus comentarios al borrador de esta sección del documento.

integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación”, debiendo “efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos” [cf. art. 45, inc. a) y b) de la ley Orgánica del Ministerio Público N° 24946].

El artículo 120 de la Constitución Nacional establece que el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad.¹⁷⁰

Ubicación de la FIA en el Ministerio Público



Composición

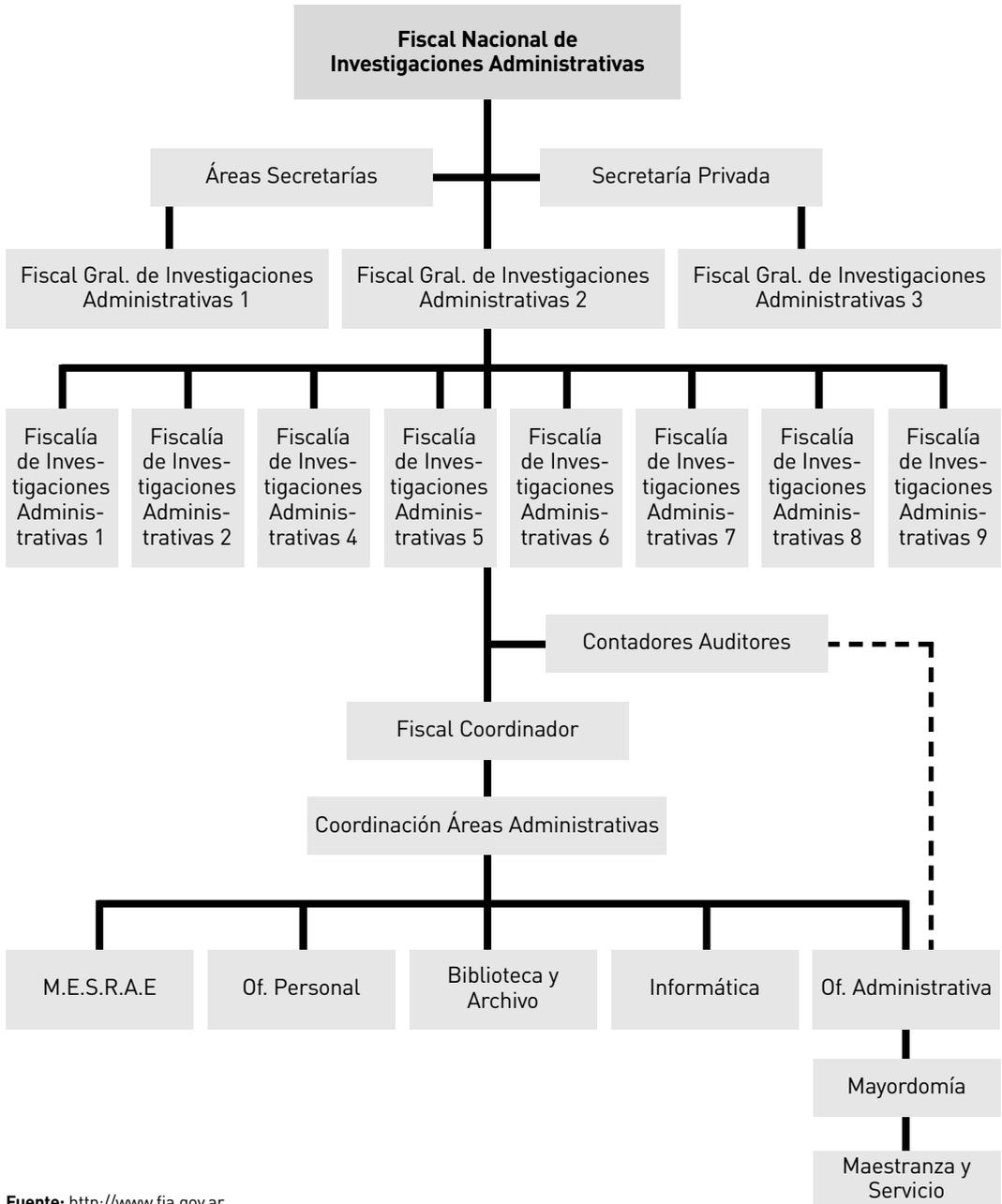
La FIA está encabezada por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas. De éste dependen dos Fiscales Generales, que actuarán en relación inmediata con él, y podrán sustituirlo en sumarios administrativos o investigaciones, reemplazarlo en caso de licencia, recusación, excusación, impedimento o vacancia, con intervención del Procurador General, y estarán encargados de mantenerlo informado sobre las causas en las que intervengan. Además, hay nueve Fiscales de Investigación Administrativa, encargados de asistir al Fiscal en el desempeño de sus funciones. La ley contempla también Fiscales Generales Adjuntos, con funciones similares. Todos los cargos son ocupados por medio de concurso público y de antecedentes.¹⁷¹

170. El Ministerio Público está integrado por el Ministerio Público de Defensa y el Ministerio Público Fiscal, el cual está encabezado por el Procurador General de la Nación, quien es el encargado de ejercer la acción penal pública. Cf. Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24946).

171. Cf. arts. 6º, 44, 46 y 47 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Organigrama

Organigrama vigente en la Fiscalía de Investigaciones Administrativas



Fuente: <http://www.fia.gov.ar>.

Funciones

La FIA se encarga de investigar irregularidades administrativas y actos de corrupción “de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación”.

Las funciones del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas incluyen las siguientes:

- Promover la investigación de conductas administrativas.
- Efectuar investigaciones en casos de sospecha razonable sobre irregularidades en el uso de recursos públicos.
- Denunciar, ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos.
- Asumir el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieran un criterio contrario a la prosecución de la acción.
- Asignar a los Fiscales Generales, Fiscales Generales Adjuntos y Fiscales las investigaciones que resolviera no efectuar personalmente.
- Presentar al Procurador General un informe anual de gestión.
- Ajustar sus acciones a la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal.¹⁷²

La FIA tiene competencias concurrentes con la OA respecto de la investigación de actos de corrupción, pero no realiza actividades de prevención.

Ámbito de competencia

La FIA tiene jurisdicción para promover la investigación de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación.

Asimismo, puede investigar toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.¹⁷³

¿Cómo funciona?

La FIA puede iniciar sus actuaciones por iniciativa propia (de oficio), sin que se requiera que otra autoridad estatal lo disponga, o a partir de denuncias de particulares o de otros organismos públicos.

172. Cf. art. 45 de la ley recién citada.

173. Cf. el citado art. 45.

Las denuncias pueden ser presentadas por cualquier medio disponible; los denunciados pueden requerir la reserva de su identidad, al menos hasta la intervención de un juez, y las denuncias anónimas verosímiles reciben el mismo tratamiento que otras denuncias. La FIA realiza una investigación preliminar de las denuncias verosímiles presentadas. Una vez concluida, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas resuelve acerca del inicio de las investigaciones. Éstas tienen carácter reservado hasta que se realice una denuncia penal o se solicite el inicio de un sumario administrativo.¹⁷⁴

La FIA interviene tanto en sede administrativa, a través de sumarios, como en sede judicial, a través de causas penales, por medio de distintos tipos de actuaciones:

- Denuncias administrativas.
- Denuncias penales.
- Dictámenes sobre proyectos de ley u otras iniciativas.
- Otras presentaciones (valoración de pruebas recolectadas, sugerencia de medidas, impulso de investigaciones, entre otras).
- Recomendaciones al organismo investigado sin presentar denuncias.

En los casos en que las investigaciones identifiquen hechos que sean considerados delitos, las investigaciones de la FIA podrán ser denunciadas ante la Justicia. El ejercicio de la acción pública queda a cargo de los fiscales competentes, y no de la FIA, excepto, como se mencionó antes, en el caso de que éstos “tuvieran un criterio contrario a la prosecución de la acción”.

Las limitaciones normativas más importantes, que aún enfrenta la FIA y que condicionan su funcionamiento, están relacionadas con su intervención en causas judiciales y sumarios administrativos.¹⁷⁵ En las primeras, cuando las causas no son iniciadas por la FIA, la ley no especifica el rol y las facultades de esta Fiscalía y se producen demoras significativas en la remisión de avisos sobre la existencia de causas por parte de los jueces. Cuando las causas son iniciadas por una denuncia de la FIA, si bien se reconoce que su intervención es necesaria, las formas de esa intervención no estaban reguladas en el viejo Reglamento. El nuevo Reglamento corrige esta deficiencia, pero persisten problemas en cuanto a la capacidad de acción, ya que no se le reconoce el ejercicio de la acción pública, que permanece en manos del fiscal ordinario que entiende de la causa.

El Procurador General de la Nación, autoridad máxima del Ministerio Público Fiscal, dictó en noviembre de 2008 la Resolución PGN 147/2008, que interpreta restrictivamente la ley al no reconocer la capacidad legal de la FIA para el ejercicio de la acción pública, recortando seriamente sus facultades para impulsar causas de corrupción.

Esa resolución dispone que la FIA sólo podrá impulsar ante la Justicia las denuncias que ella misma hubiera realizado, no pudiendo, por esa razón, intervenir en relación con denuncias

174. Cf. el reglamento interno de la FIA (Res. PGN 18/05) disponible en <http://www.fia.gov.ar/PGN-0018-2005-001.pdf> (con acceso el 11 de octubre de 2008).

175. Cf. FIA, *Informes de gestión, 2004-2006*; Roque Ramón Rebak, “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Organización, misiones, funciones y su rol en el sumario administrativo”, Salta, UNNE, s/f.

presentadas por particulares o de oficio por los propios fiscales.¹⁷⁶

Esta decisión significa un verdadero retroceso en la lucha contra la corrupción, puesto que la interpretación legal realizada por el Procurador va a contramano de lo dispuesto por el artículo 36 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el cual dispone, con carácter mandatorio para los Estados que ratificaron este compromiso internacional, que, “de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano o esos órganos, o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano o esos órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones”.

Es a la luz de esta obligación internacional, que posee rango superior a las leyes de la Nación en virtud del artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución, que urge una reforma legislativa que le otorgue la independencia necesaria a la Fiscalía para el cumplimiento de su mandato legal.

Por otra parte, en los últimos años, desde la FIA se han tomado acciones concretas para aumentar su visibilidad y activar el órgano de control. Además de algunos esfuerzos por transparentar las actuaciones del organismo (por ejemplo, difundiendo información sobre las denuncias e investigaciones que impulsa), ha habido también iniciativas orientadas a facilitar la coordinación y una mayor participación de la sociedad civil, incluyendo la participación de organizaciones de la sociedad civil en la realización de un estudio diagnóstico de las capacidades y limitaciones de la FIA. Con el fin de fortalecer su posición en el sistema de control, la FIA ha tratado de impulsar mecanismos de coordinación con otros órganos de control.

En cuanto a su intervención en sumarios administrativos, el funcionamiento de la FIA se ha visto afectado de manera importante por una serie de inconsistencias y vacíos normativos derivados de la contradicción entre el Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto 467/99) y la Ley Orgánica del Ministerio Público, que integró a la FIA en la estructura de éste en 1998. Estas contradicciones, en combinación con la falta de actividad del órgano, contribuyeron aún más a desdibujar su papel e incluso se consideró su eliminación. El nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado en 2005 fue desarrollado con la intención de corregir esas contradicciones, pero sólo ha sido puesto en práctica de manera parcial.¹⁷⁷

176. En palabras del Fiscal de Investigaciones Administrativas, de aquí en más “no podremos seguir una causa que no iniciemos. O si olfatean que estamos en algo, pueden mandar a cualquiera a hacer una denuncia y así inhíben nuestro trabajo para siempre” (declaraciones del doctor Garrido en la nota “El fiscal Garrido, atado de pies y manos”, diario *Crítica*, 8/11/08).

177. En virtud del Dictamen 190 de la Procuración del Tesoro de la Nación –que está destinado para el Cuerpo de Abogados del Estado y que ha sido seguido por parte de la Administración Pública, impidiendo la actuación de la FIA en tales sumarios–. La referencia se encuentra en la pág. 390 del Informe anual 2004 del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas (que se integra dentro del *Informe anual de la Procuración General de la Nación*, Sección C.).

Comparación con estándares internacionales

Con respecto a las fiscalías especializadas en la persecución de casos de corrupción, se han desarrollado una serie de principios y buenas prácticas que permiten evaluar distintas características institucionales y operativas que afectan el desempeño de sus funciones.¹⁷⁸ En la siguiente tabla se compara a la FIA con una selección de estos principios y buenas prácticas.

Comparación de la FIA con estándares internacionales

Categoría	Principios	Fiscalía de Investigaciones Administrativas ¹⁷⁹
Independencia y marco legal	La independencia del órgano debe ser establecida por ley, la cual debe disponer expresamente un marco legal claro que defina sus funciones y organización, dentro del contexto del Ministerio Público. A la vez, debe contar con un reglamento interno que especifique su funcionamiento interno.	La FIA está incluida en la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24946) desde 1998. Esta ley establece que la FIA es parte del Ministerio Público (MP), un órgano independiente, y depende del Procurador General de la Nación. El FNIA no recibe instrucciones especiales del Procurador y puede abrir investigaciones de oficio. La FIA cuenta con Reglamento Interno, aprobado por el Procurador General de la Nación en marzo de 2005 (Res. PGN 18/05), que establece su organización y sus procedimientos internos, puesto en vigor de manera parcial a medida que se disponga de los recursos técnicos y humanos para implementarlo.
Ubicación institucional	Para garantizar su iniciativa e independencia, el órgano debe ubicarse dentro de una institución que goce de un alto nivel de autonomía del Poder Ejecutivo.	La FIA, por ser un órgano dependiente del Ministerio Público, debería beneficiarse de la autonomía funcional y la autarquía financiera que éste posee. El Procurador General, sin embargo, limitó la capacidad operativa de la FIA sobre la base de una indeterminación legal, al disponer que la FIA sólo podrá impulsar la acción penal en las denuncias que la propia FIA interpone [Resolución PGN 147/2008], no así en el resto de las causas penales existentes, que quedan a cargo de otros fiscales.

178. Sobre estos estándares, se pueden consultar los siguientes documentos: OECD, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models*, 2008; Guillermo Jorge, *Manual técnico de estrategias de investigación para delitos de corrupción*, USAID-Casals & Associates, Panamá, s/f.

179. FIA, *Informes de gestión, 1998-2006*, y Roque Ramón Rebak, “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Organización, misiones, funciones y su rol en el sumario administrativo”, Salta, UNNE, s/f.

Categoría	Principios	Fiscalía de Investigaciones Administrativas
Independencia en el ejercicio de las funciones	Asegurar la independencia de las actuaciones del órgano, resguardando la acción de los fiscales mediante reglas de impedimento y recusación, disciplinarias o de conducta, así como de un régimen de incompatibilidades del ejercicio del cargo con la participación partidista.	El Código Procesal Penal prevé las causales de excusación de los fiscales en casos de conflicto de interés en una causa determinada. Entre otras cuestiones, no pueden ser afiliados a partidos políticos y no pueden ejercer la profesión de forma privada.
Nombramiento de las autoridades	El proceso de selección de los fiscales debe ser transparente y profesional, basarse en criterios objetivos y adecuarse a los principios de organización de la carrera judicial.	Los fiscales que se desempeñan en la FIA, como funcionarios del Ministerio Público, acceden a sus cargos por concurso público de oposición y antecedentes, es decir, sobre la base de criterios objetivos. Del resultado de los concursos, el Procurador presenta una terna al Poder Ejecutivo, que elige un candidato, el cual deberá ser confirmado por mayoría simple en el Senado. En la práctica reciente, se produjo una sola vacante desde 1998.
Estabilidad en el cargo	La permanencia en el cargo debe estar protegida por ley de remociones infundadas.	Como funcionarios del MP, los fiscales de la FIA gozan de las inmunidades establecidas en su ley orgánica, y sólo pueden ser removidos de sus cargos por el Tribunal de Enjuiciamiento por causas previamente definidas. La ley establece que gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta. Desde 1998, ningún fiscal ha sido removido.
Intangibilidad del salario	Proteger las remuneraciones como forma de garantizar la independencia de los fiscales.	La intangibilidad de los salarios de los fiscales, como funcionarios del MP, está garantizada por el art. 120 de la Constitución.
Profesionalidad	Los funcionarios del órgano deben contar con altos niveles de integridad y profesionalidad.	La FIA ha comenzado a promover, en los últimos años, actividades de capacitación profesional en diversas áreas de investigación y técnicas.
Funcionamiento interno	Deben establecerse dinámicas de trabajo que contribuyan a la especialización en el ámbito de sus competencias específicas, la eficiencia, la unidad de criterios y la colaboración de las fiscalías en el desempeño de sus funciones.	La FIA ha desarrollado un nuevo reglamento interno a fin de reducir el autismo intrainstitucional, pero este reglamento no ha sido puesto en práctica aún.
Sistemas de información y de archivos	Para hacer más eficiente el desempeño de las labores y proteger información confidencial, es necesario contar con un sistema de clasificación y de archivos adecuado, así como con un sistema informático seguro y protegido, y que facilite las consultas y el cruce de información.	Aunque persisten deficiencias en esta dimensión, la FIA está en proceso de desarrollar un sistema informático para mejorar la gestión de expedientes. Se ha desarrollado un sistema de registro de información sobre el tipo de intervención de la FIA en causas judiciales.

Categoría	Principios	Fiscalía de Investigaciones Administrativas
Recursos	El órgano debe tener recursos financieros sostenibles y adecuados, personal suficiente y capacitado. Se debe proteger su financiación para que no pueda afectarse de manera discrecional.	Mientras que en los últimos veinte años los recursos humanos de la FIA se redujeron un 5%, la carga de trabajo se sextuplicó, ya que aumentó de 250 a 3.200 expedientes. ¹⁸⁰ La FIA presenta insuficiente dotación de personal en los niveles técnicos y cargos medios, así como recursos materiales escasos e inadecuados (espacio físico inapropiado, limitaciones técnicas y de comunicaciones, entre otros). El presupuesto de la FIA se incluye en el presupuesto del Procurador General, por lo que no tiene autarquía presupuestaria. ¹⁸¹
Legitimidad pública	La independencia y la rendición de cuentas se refuerzan mutuamente. La legitimidad pública, que se ve determinada por la efectividad del órgano, permite su independencia frente a posibles injerencias.	En los últimos años, la FIA ha iniciado acciones tendientes a mejorar la visibilidad de sus actuaciones y fortalecer los vínculos con la sociedad civil (apariciones en medios de comunicación, participaciones en actividades y seminarios, convenios de cooperación con OSC, entre otros). Además, ha mejorado la transparencia de sus actuaciones, ya que difunde más información por medio de su portal de Internet.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Del análisis de la estructura y el funcionamiento de la FIA pueden extraerse una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones y capacidades con que desempeña sus funciones de investigación y persecución de delitos.¹⁸² Un desempeño más efectivo de la FIA requiere cambios en la Ley Orgánica del Ministerio Público, con el fin de aumentar su autonomía y capacidad de iniciativa, así como mejoras en otros aspectos que afectan su desempeño en la práctica.

Ejercicio de la acción pública

► Dotar por ley a la FIA de competencias específicas para asumir la acción pública desde el principio de los procesos en las causas iniciadas por denuncia de la propia FIA.

180. Cf. FIA, *Informe de gestión 2006*.

181. “El Ministerio Público sólo recibe los aportes del Tesoro Nacional que son transferidos periódicamente por el Ministerio de Economía. El Ministerio Público no es quien define en última instancia su propio presupuesto, ya que el Poder Ejecutivo –mediante el Decreto 300/98– vetó el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde se establecía la obligación de incorporar sin modificaciones los anteproyectos de presupuesto enviados por el Procurador y el Defensor General”. Secretaría de Coordinación Institucional de la Procuración General de la Nación, “Apuntes sobre el sistema judicial y el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina”, 2007.

182. Estas recomendaciones han sido extraídas de *Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la CICC*, elaborado por la Oficina Anticorrupción (Mario Rejtman Farah, consultor nacional del proyecto), marzo de 2006; y FIA, *Informe de gestión 2006*.

Fortalecimiento de sus funciones y coordinación con otras Fiscalías

▶ En tanto se realizan las reformas normativas necesarias, el Procurador General debería dejar sin efecto la Resolución PGN 147/2008 y disponer que, en las causas que se inicien por denuncia o investigación de la FIA, el Fiscal de la causa deberá trabajar juntamente con la FIA para definir la estrategia procesal.

▶ Las reformas normativas aludidas deben prever que la FIA tenga competencia para intervenir, si lo estimara conveniente, en todas aquellas causas vinculadas a delitos o irregularidades administrativas, sean o no originadas en investigaciones o denuncias propias. En tales casos, debe poder solicitar medidas de prueba y sugerir cursos de acción en cualquier instancia del proceso. La FIA también debería poder asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieran un criterio contrario a la prosecución de la acción, lo que el tribunal interviniente debería notificarle antes de resolver.

Comunicación de causas a la FIA

▶ Hacer más explícita a los jueces, en la Ley Orgánica del Ministerio Público, la obligación y oportunidad de dar aviso a la FIA sobre causas existentes en el ámbito de su competencia.

Intervención en sumarios

▶ Hacer más explícita la capacidad de la FIA de intervenir como parte acusadora en todo sumario, más allá de cómo se haya iniciado éste y del régimen que regule su substanciación.

Asignación de status de organismo especializado

▶ El estatus de organismo especializado en la persecución de delitos contra la administración pública en el ámbito del Ministerio Público daría mayor presencia a la FIA dentro de éste, contribuiría a evitar conflictos de competencia y daría primacía a la labor de la FIA en su ámbito de actuación.

Acceso a información

▶ Aumentar el acceso de la FIA a la información con que cuenta la AFIP, así como a los anexos confidenciales de las declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos que gestiona la OA. Este acceso facilitaría y fortalecería la actuación de la FIA; además, contribuiría a aumentar la cooperación entre las agencias de control.

Dotación de recursos humanos y materiales

▶ Es necesario adecuar la planta de personal de la FIA conforme a su carga de trabajo. Se deben mejorar los recursos materiales a disposición de la FIA, incluyendo la asignación de un espacio edilicio adecuado que sea funcional al trabajo colectivo e interdisciplinario que requiere la complejidad de las causas que son de su competencia.

Cooperación interinstitucional

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.¹⁸³ Entre los beneficios de esta cooperación, se encuentra el de reducir los plazos de investigación, así como favorecer una justicia más expedita.

Se requieren canales institucionalizados de cooperación y coordinación, en particular cuando los órganos de control tienen un carácter meramente preventivo, o cuando no pueden perseguir y sancionar directamente irregularidades en la conducta de agencias y funcionarios públicos. En algunos casos, sin embargo, esta cooperación y este apoyo mutuos se producen de manera informal o como resultado de la colaboración en casos específicos.

Una dimensión importante de la cooperación es el intercambio de información entre los organismos de control y otras agencias y organismos públicos que producen información especializada en distintas áreas, la cual resulta necesaria para las labores de auditoría y control del sector público. En el caso de la Argentina, se puede mencionar la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Unidad de Información Financiera (UIF), los entes reguladores de servicios, las Superintendencias de Control (de Seguros; de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP; de Aseguradora de Riesgos del Trabajo, ART; de Servicios de Salud), la Comisión Nacional de Valores, los Registros Públicos de Comercio Provinciales, la Inspección General de Justicia, o los organismos de control de medicinas y alimentos (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, SENASA; Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, ANMAT).

A pesar de su relevancia, existen también numerosas dificultades para lograr esta coordinación y esta cooperación. Por ejemplo, en algunos casos, las competencias de distintos organismos son concurrentes, o el marco normativo propicia conflictos de competencias. Como se mencionó antes, para el caso de la OA y la FIA, ambos órganos tienen competencias concurrentes en relación con la investigación de casos de corrupción de funcionarios públicos. Esa superposición de competencias, que ilustramos en el análisis sobre la FIA, se ha resuelto en la práctica, por ejemplo, a través del seguimiento por parte de cada organismo de las denuncias presentadas directamente ante ese organismo y no de las que se presentan ante el otro órgano de control.

En otros casos, los órganos de control actúan aisladamente como consecuencia de la desconfianza en otras instituciones del Estado, o como resultado de su especialización y dedicación a las tareas que les son propias. En ocasiones, la voluntad de cooperar y compartir información no se acompaña de mecanismos institucionales adecuados para hacerlo. La disputa por los recursos escasos que se reparten entre distintas agencias puede ser también otro impedimento para el control. Esto, sin olvidar que la información y el conocimiento especializados que

183. Este estándar internacional es recogido, por ejemplo, por la Convención de Naciones Contra la Corrupción, en sus artículos 38 y 39, que fomentan la cooperación entre organismos nacionales, así como entre éstos y el sector privado.

los órganos de control y su personal atesoran es un recurso de poder crucial, que puede resultar decisivo para la afirmación del espacio institucional de un órgano de control frente a otros.¹⁸⁴

Para superar estas dificultades, deben existir las condiciones adecuadas, tanto desde el punto de vista del contexto institucional como del marco jurídico, para facilitar que la cooperación interinstitucional se convierta en parte esencial del mandato de los organismos de control. En este sentido, los responsables de los organismos de control en la Argentina han identificado, en numerosas ocasiones, la necesidad de fortalecer la institucionalización de las prácticas de cooperación entre las instituciones y los órganos de control responsables de hacer efectivo el control horizontal.¹⁸⁵ Del mismo modo, la necesidad de una mejor coordinación y cooperación ha sido incluida en las recomendaciones efectuadas en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.¹⁸⁶

En general, el marco jurisdiccional penal no es suficiente para coordinar la investigación y sanción de conductas que constituyan prácticas ilegales por parte de quienes ejercen cargos públicos, ya que no garantiza la coordinación con instituciones que cumplen funciones de prevención, ni permiten resolver aspectos generales que tienen que ver con la identificación de áreas de riesgo, o la coordinación de actuaciones más allá de la investigación de casos particulares.¹⁸⁷ Se requieren instrumentos más específicos, como la firma de convenios y acuerdos de colaboración e intercambio de información, o el establecimiento de disposiciones legales específicas para llevar a cabo esa coordinación (tanto de la estrategia como de las actuaciones de los órganos de control).¹⁸⁸

Los convenios de cooperación pueden incluir diversos aspectos, como los siguientes:

- Unificación del *software* para compatibilizar bases de datos informáticas.
- Provisión de claves personales a funcionarios del otro organismo para acceder en línea a la información.
- Designación en cada organismo de puntos focales para facilitar consultas o solicitudes de información.
- Celebración periódica de encuentros para el intercambio de experiencias (talleres, conferencias, seminarios de discusión).

184. Sobre los obstáculos y barreras a la coordinación entre agencias de control, cf. la presentación de Matthew Byrne, consejero legal del FMI y ex consultor jefe de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Australia, en la jornada "Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies", organizada por el Instituto del Banco Mundial (Buenos Aires, 12 de junio de 2007).

185. Véase "Global consultations on strengthening World Bank group engagement on governance and anti-corruption", Banco Mundial (Buenos Aires, 12-14 de diciembre de 2006); jornada "Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies", organizada por el Instituto del Banco Mundial (Buenos Aires, 12 de junio de 2007).

186. República Argentina, "Respuesta al cuestionario Mesicic/OEA, 2da. ronda", julio de 2006, p. 21.

187. OECD, "Specialized anti-corruption institutions", p. 29.

188. Que pueden facilitar, por ejemplo, el proceso de investigación de un caso complejo de corrupción. Un buen ejemplo de cooperación entre agencias para la investigación de casos de corrupción específicos sería la que se produjo en el Perú para investigar el caso del ex presidente Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos. Cf. "Practical aspects of a strategy for the criminal prosecution of corruption: Coordination among the authorities involved in the Montesinos and Fujimori case", trabajo presentado por José Ugaz en la jornada "Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies", organizada por el Instituto del Banco Mundial (Buenos Aires, 12 de junio de 2007).

- Canales de asesoramiento.
- Realización de peritajes en casos específicos.
- Formación de equipos de investigación multidisciplinarios.

En la Argentina, como parte de los esfuerzos para mejorar la coordinación y la cooperación entre órganos de control, se ha conformado el Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción, que integra a representantes de esos órganos de la Nación, y de las Provincias de Chubut, Entre Ríos, Río Negro, La Pampa, Mendoza, Catamarca, Chaco y Tierra de Fuego. El objetivo de esta iniciativa es intercambiar experiencias e información para mejorar las políticas anticorrupción que estos organismos nacionales y provinciales implementan.

En lo que respecta a la AGN, ésta ha establecido vínculos con otros órganos de control con el propósito de satisfacer demandas de capacitación y colaborar en áreas de desarrollo profesional.¹⁸⁹ Con este fin, se han establecido convenios no sólo con órganos de control tanto en el ámbito nacional como provincial, sino también con instituciones académicas.¹⁹⁰

En el caso de la SIGEN, se ha incluido entre los propósitos del organismo “propender a la coordinación de las tareas entre los órganos del sistema de control”.¹⁹¹ La SIGEN, como parte de este compromiso, atiende pedidos de información de la FIA, tribunales judiciales u otros organismos públicos, así como de asesoría en materia de control por parte del Poder Ejecutivo y de las autoridades de sus respectivas jurisdicciones.

La OA participa en el Foro de Fiscalías antes mencionado, así como en la Red de Enlaces para la implementación del Decreto 1172/03 que reglamenta el acceso a la información. Ha establecido diversos convenios de cooperación y colabora y proporciona asistencia técnica en el ámbito subnacional. Las iniciativas de coordinación con otros organismos e instituciones se concentran más en el área de prevención que en la investigación de casos de corrupción.¹⁹²

Las iniciativas de cooperación interinstitucional de la FIA incluyen también una activa participación en el Foro de Fiscalías, así como discusiones y reuniones informales con miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial para tratar temas relativos al control, tanto en sus aspectos normativos como operativos. Además, en 2006, la FIA inició gestiones para impulsar un acuerdo de trabajo conjunto con la AGN.¹⁹³

A pesar de estas iniciativas, existe todavía entre los órganos de control analizados una cooperación limitada, que consiste sobre todo en el envío por parte de los organismos de auditoría

189. Cf. AGN, *Memoria 1999*.

190. Véase <http://www.agn.gov.ar/>

191. Cf. Normas de Auditoría Interna Gubernamental de la SIGEN, aprobadas por Resolución Nro. 152/2002-SGN.

192. Cf. OA, *Informes de Gestión 2005-2007*.

193. Cf. FIA, *Informe anual*, 2006.

(SIGEN y AGN) de informes a los organismos de investigación y sanción.¹⁹⁴ Además, se han establecido diversos convenios entre los organismos de control y otras organizaciones nacionales e internacionales, que se enumeran en la siguiente tabla.

Órgano	Relaciones institucionales
AGN	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales de cuentas provinciales • Varias universidades a través de un sistema de pasantías • Miembro de INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) • Miembro de la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) • Miembro de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur, Bolivia y Chile
SIGEN	<ul style="list-style-type: none"> • Integra la Red Federal de Control Público • Concurre a la Red Especializada de Organismos Gubernamentales de Control Interno del Mercosur
OA	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Defensa de la Nación • Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires • Municipalidad de Morón • Secretaría de Ética y Anticorrupción de la Función Pública de la Municipalidad de Avellaneda • Acuerdo de Entendimiento y cooperación mutua entre la Oficina Anticorrupción y la Procuraduría General de la República Dominicana • Acuerdo de Cooperación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos (actualmente la Secretaría de la Función Pública de dicho país) • Convenio Interinstitucional de Asistencia Recíproca con el Proyecto de Reforma Institucional (de Bolivia) • Memorando de Entendimiento sobre colaboración con la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado de la República Oriental del Uruguay • Acuerdo Marco Sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión de Gobierno con el Gobierno de los Estados Unidos de América • Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de una Red de Instituciones de Gobierno para la Ética Pública en las Américas

194. En el caso de la OA, el porcentaje de denuncias procedentes de otros órganos de control es en general bajo y ha tendido a disminuir a lo largo del tiempo. En el último informe de gestión, la OA interpreta este descenso como un indicador del mayor conocimiento por parte de los otros organismos de las competencias propias de la OA. Cf. *Informe de gestión 2007*.

Órgano

Relaciones institucionales

FIA

- Memorando de Entendimiento y Cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)
- Convenio con el Ministerio de Trabajo
- Convenio con el Poder Ejecutivo (Unidad de Investigación Financiera)
- Convenios con organizaciones no gubernamentales (Instituciones Sin Violencia, Poder Ciudadano)
- Convenio con el Defensor del Pueblo de la Nación

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Tal y como se ha presentado para cada uno de los órganos de control, se proponen, a continuación, una serie de recomendaciones para mejorar la cooperación entre los órganos de control y contribuir a un control horizontal más efectivo en la Argentina:

Coordinación y cooperación con otras instituciones de control

▶ Asegurar una mejor coordinación y cooperación entre el Ministerio Público, la FIA, la SIGEN, la OA, la AGN y las Comisiones del Congreso. La colaboración con el Poder Legislativo y Judicial resulta esencial para lograr sanciones efectivas. Además, contribuye a fortalecer el entorno institucional de la rendición de cuentas y permite fortalecer la posición de cada órgano de control (así como su rendición de cuentas) frente a posibles injerencias del Ejecutivo.¹⁹⁵

Ámbito institucionalizado de interrelación

▶ Establecer un ámbito institucionalizado de interacción activa entre los órganos de control que permita el intercambio de información, evaluando la posibilidad de efectuar acciones conjuntas.

▶ Creación de comisiones o foros de carácter permanente, tanto ejecutivos (integrados por las máximas autoridades de los organismos de control y un representante alterno) como operativos (integrados por responsables de sus distintas áreas de operaciones), con el fin de evaluar periódicamente problemas o cuestiones sistémicas, o vinculadas a los procesos decisorios, identificadas como prioritarias en cada uno de esos organismos y las principales conclusiones en cada uno de esos temas; prestarse cooperación recíproca; efectuar interconsultas; actuar en conjunto en la medida de sus competencias.

195. Como se pone en evidencia en función del resultado del análisis de esta Parte II, los órganos de control en la Argentina no tienen competencia legal para fiscalizar al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Otra importante reforma sería avanzar en esta dirección, de modo que estos dos poderes, que son piezas clave para la rendición de cuentas en su papel de contrapesos del Poder Ejecutivo, no queden excluidos de la obligación de rendir cuentas, aunque considerando las necesarias garantías de respeto a la división de poderes.

► Crear comités de coordinación con participación del público o de miembros de la Legislatura para proporcionar un monitoreo o una fiscalización independiente de los planes de trabajo y de cooperación de los distintos órganos de control.

Confidencialidad e intercambio de información

► Propiciar la firma de Acuerdos de Confidencialidad entre los órganos de control, por medio de los cuales las partes se comprometen a no revelar la información que reciban de otro organismo, por ejemplo sobre un aspecto concreto de una investigación. Esto crearía incentivos para compartir información.

Además de medidas de reforma concretas como las propuestas, para fortalecer la cooperación entre los órganos de control es necesario generar una mayor confianza entre todas las instituciones y los organismos que conforman la red institucional de rendición de cuentas. Aprovechando la especialización de cada uno, sus recursos y capacidades, es posible trabajar en la identificación de estrategias y aproximaciones comunes al problema del control. La creación de espacios para la colaboración con la sociedad civil debe ser parte ineludible de esa agenda.

Conclusión

La Parte II ha examinado en detalle cuatro órganos de control que contribuyen al control horizontal en la Argentina. Estos órganos forman parte de una red de agencias e instituciones que tiene como misión garantizar el control de las actuaciones y programas públicos, y satisfacer las exigencias de rendición de cuentas. El éxito de cada uno de estos órganos está condicionado no sólo por sus propios recursos y capacidades, sino por la eficiencia, efectividad e integridad de los demás. Entre todos, deben contribuir a que las demandas de rendición de cuentas se vean satisfechas con sanciones efectivas en respuesta a cualquier irregularidad cometida. La ausencia de mecanismos institucionalizados de coordinación entre ellos debilita, por lo tanto, el sistema de rendición de cuentas, pues cada uno de los órganos no podrá explotar sus propias ventajas y beneficiarse de las de otros órganos para superar sus limitaciones. Esta interacción debe extenderse también a la sociedad civil, que necesita de los órganos de control para complementar los mecanismos de control social y que puede contribuir a superar alguna de las debilidades del sistema público de control.

Además de ofrecer una síntesis de las características básicas de cada organismo –su creación, su régimen normativo, su composición, sus funciones–, se ha presentado un análisis de su funcionamiento, identificando algunos de los problemas o dificultades que encuentran en la práctica para un efectivo cumplimiento de sus funciones. A partir del análisis de estos obstáculos, así como de la comparación de las características básicas de estos organismos con una serie de principios, valores y buenas prácticas que constituyen estándares internacionales en la materia, se han formulado una serie de recomendaciones o propuestas de reforma para el fortalecimiento de los órganos de control.

La Parte III examinará ciertos elementos tendientes a superar algunas de estas limitaciones; en particular, valiéndose del potencial que ofrece la cooperación con la sociedad civil. Existen ya algunos mecanismos institucionales disponibles y una serie de experiencias incipientes que permiten extraer conclusiones relevantes acerca de las ventajas que ofrece esa cooperación.

1. Introducción

Las instituciones de un régimen democrático están diseñadas para permitir a la ciudadanía contar con un Estado responsable, guiado por los intereses y demandas de la población. Las elecciones y la división de poderes, como hemos visto, establecen límites y funcionan como mecanismos de control del ejercicio del poder. Sin embargo, las elecciones son inadecuadas para ejercer un control continuo y específico. El establecimiento de órganos de control especializados busca subsanar estas limitaciones con instituciones dedicadas exclusivamente a supervisar la adecuación del comportamiento de los funcionarios públicos a las normas de su cargo, la eficacia en el desempeño de sus funciones y las posibles falencias institucionales. Sin embargo, como hemos observado, presentan también limitaciones importantes, debido a problemas de diseño institucional, de recursos, o al contexto en que ejercen sus funciones.

Por otra parte, el control social permite a la sociedad civil involucrarse de manera directa en la supervisión del desempeño y la legalidad de los actos de los funcionarios públicos y las instituciones. Sin embargo, la eficacia de esta supervisión puede verse limitada debido a la falta de capacidad técnica, de recursos, y a la incapacidad para acceder a mecanismos de sanción directa más allá de los procesos electorales. Por eso es que la cooperación con los órganos especializados de control representa una de las alternativas más prometedoras para hacer efectiva la rendición de cuentas. El “control de los controladores” es una asignatura pendiente en reformas a favor de una gobernabilidad incluyente.

Por estas razones, es necesario construir puentes que permitan la cooperación entre la sociedad civil y los órganos de control, para garantizar que estos últimos ejerzan sus funciones adecuadamente, para demandar su activación en asuntos de interés público, y para complementar sus actuaciones y subsanar algunas de sus limitaciones. En la parte final de este trabajo, se presenta un catálogo de herramientas disponibles y de experiencias de colaboración incipientes que pueden servir como guía para las organizaciones de la sociedad civil en la demanda de rendición de cuentas por medio de la colaboración con los órganos de control y su activación.

En esta última parte de nuestro análisis del sistema de rendición de cuentas en la Argentina, abordaremos la interacción entre la sociedad civil y el sistema de control público. En primer lugar, presentamos brevemente un marco conceptual para entender las ventajas y las dificultades de la cooperación, así como las condiciones que facilitan que ésta se produzca, y los principios que la guían. En las siguientes secciones, se describen (i) *herramientas* y (ii) *experiencias* desarrolladas en la Argentina que sirven como ejemplos concretos de la interacción entre la sociedad civil y el sistema de control público. Estas herramientas y experiencias son todavía incipientes, por lo que no hay aún una evaluación sistemática de ellas. Sin embargo, vale mencionar que en la mayoría de las ocasiones, estas iniciativas han logrado fortalecer los vínculos

entre los dos sectores aunque, en algunos casos, algunos proyectos no han logrado alcanzar plenamente los objetivos de cooperación buscados, o se encuentran aún en una etapa temprana de implementación.

En primer término, las *herramientas* o instrumentos para la colaboración entre la sociedad civil y los órganos de control se clasifican en dos categorías, en función del recurso principal en que se basan: *información*, y apertura de espacios de *participación*. A continuación, se incluye una breve descripción de esos instrumentos y su modalidad de uso.

En lo que se refiere a las herramientas de información, se examinan primero aquellas que favorecen la difusión proactiva de información por parte de los órganos de control, por ejemplo a través de portales de Internet y por medio de la difusión de materiales de auditoría y control. En segundo lugar, se describen herramientas para el acceso a la información por parte de los ciudadanos en los distintos órganos de control y se presenta una breve guía para realizar pedidos de información. A continuación, se discuten mecanismos de consulta, incluyendo el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales. En lo que respecta a herramientas de participación, se presentan, primero, los mecanismos para denunciar presuntos hechos de corrupción e irregularidades administrativas. A continuación, se describe el proceso de Elaboración Participativa de Normas y se ofrecen ejemplos de su puesta en práctica.

En la última parte, se describen diversas experiencias de interacción entre órganos de control y la sociedad civil. Estas experiencias son en su mayor parte iniciativas aún aisladas, pero han sido sistematizadas de forma básica y clasificadas sobre la base de una serie de características (naturaleza de la cooperación, origen, grado de formalización, etc.) para facilitar su comprensión. Se presentan distintos ejemplos, desde convenios de cooperación hasta experiencias concretas de contribuciones que la sociedad civil puede efectuar con las labores de auditoría, o de intercambio de información, pasando por la participación de funcionarios de los organismos de control en consejos asesores de programas de la sociedad civil. Las experiencias se clasifican en dos tipos, de modo semejante a los utilizados en la presentación de las herramientas: experiencias basadas en el uso de información y casos de participación, organizados de acuerdo con si las experiencias tienen origen en los órganos de control (desde arriba) o en las organizaciones de la sociedad civil (desde abajo). Además, se presenta una clasificación de las características de estas experiencias en una tabla comparativa, que permite entender mejor estas formas de cooperación. Por último, se presentan algunas conclusiones tentativas acerca del estado y las perspectivas de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y los órganos de control en la Argentina.

2. Colaboración entre órganos de control y organizaciones de la sociedad civil

La construcción de puentes para la colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y los órganos de control contribuye a un funcionamiento más efectivo del sistema de rendición de cuentas, al responder de forma más adecuada a los intereses, preocupaciones y demandas de

la sociedad. Estos puentes permiten generar sinergias entre ambos, en las que los órganos de control contribuyen a potenciar iniciativas de control social, al contar con los medios para perseguir y sancionar irregularidades, mientras que las OSC introducen nuevos temas en la agenda, generan información y activan mecanismos institucionales de control.

Como se señaló en la Parte I de este documento, la colaboración entre los órganos de control y la sociedad civil genera importantes beneficios y permite avanzar hacia una rendición de cuentas más efectiva. La aproximación clásica al control social lo define como una forma de control vertical que se basa en la participación de los ciudadanos y/o las organizaciones de la sociedad civil en la demanda de rendición de cuentas.¹⁹⁶ Pero para ser efectivo, el control social requiere interacción con las instituciones de control del Estado y con diversos actores (como los medios) que pueden facilitar, por ejemplo, contar con una capacidad de sanción que no sea meramente simbólica.¹⁹⁷

En contraste, otros autores consideran tan importante la especificidad de esta interacción que acuñan el concepto de *control diagonal*, como una forma distinta de control social. Desde esta perspectiva, el control diagonal se refiere a la participación de los 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. No obstante, dado que el concepto de control social es más amplio que el de control diagonal, podríamos considerar que este último es una forma específica, o subcategoría, del primero.¹⁹⁸

Es importante explorar las razones detrás de la necesidad de esta colaboración; es decir, cuáles son las causas que explican que se requiera una mayor colaboración entre los órganos especializados de control y los agentes de control social, así como los principios que guían esta cooperación. Los beneficios de esta cooperación para los órganos de control incluyen, por ejemplo, el fácil acceso a información directa e independiente sobre los resultados de las políticas y programas, proporcionada por sus beneficiarios. Además, los órganos del sistema de control público fortalecen su capacidad para expandir la cobertura o el ámbito de actuación, y se facilita la diseminación de información sobre el desempeño de los organismos públicos entre los ciudadanos.¹⁹⁹ Entonces, la sociedad civil puede ayudar a contener la corrupción y mejorar el rendimiento de los órganos de control; además, puede canalizar los intereses y demandas de rendición de cuentas de aquellos

196. Si bien se suele aceptar que el control social se dirige a hacer efectivo el control vertical, algunos autores prefieren considerarlo una forma de control horizontal; para éstos, no existe una relación jerárquica que avale el control vertical, ya que el control social se ejerce sobre base voluntarias, sin intervención por parte del principal. Véase Rick Staphenurst y Mitchell O'Brien, "Accountability in governance", mimeo, World Bank Institute, 2008.

197. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006; World Bank, "Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice", Washington DC, The World Bank, 2004.

198. *Ibid.*

199. De esta manera, la cooperación da respuesta a algunos de los factores que limitan la actuación de los órganos de control, como vimos en la Parte II. Cf. también United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *Auditing for Social Change. A Strategy for Citizen Engagemet in the Public Sector Accountability*, 2005, pp. 3-20.

ciudadanos que no se integran en los procesos formales de rendición de cuentas (sea por desconfianza, desconocimiento u otras razones de exclusión).²⁰⁰

Comparación de fortalezas y limitaciones de OSC y órganos de control

	OSC	ÓRGANOS DE CONTROL
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Representación directa de intereses y demandas de la población • Sensibilidad a la emergencia de nuevas preocupaciones de control • Especialización en áreas concretas de interés social • Acceso especial a información de áreas concretas • Información y comprensión globales (no restringidas al control) de áreas concretas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información más amplia, completa y sistemática • Capacidad técnica • Legitimación de mandato legal • Capacidad de sanción • Acceso institucional y potestades de control sobre otros organismos del sector público
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad técnica y recursos limitados • Falta de potestades legales y administrativas • Restringida capacidad para obligar a los organismos públicos a responder • Carencia de mecanismos de sanción, más allá de la sanción simbólica 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de diseño institucional • Falta de autonomía o injerencia política • Instrumentos y recursos limitados • Limitaciones del contexto en que ejercen sus funciones • Jurisdicción limitada

Fuente: Elaboración propia a partir de la discusión presentada en las partes anteriores de este documento.²⁰¹

Por medio de la cooperación y el trabajo conjunto, la sociedad civil adquiere indirectamente capacidad para demandar respuestas y para sancionar. No resulta necesario, por otra parte, crear nuevos mecanismos de control y sanción, sino que su actividad se inserta en el seno de los órganos especializados de control. Por último, se establecen flujos de información que benefician a ambas partes: la sociedad civil tendrá acceso a información más amplia, que no obtendría de otro modo, sobre organismos y programas públicos; al mismo tiempo podrá conocer mejor el funcionamiento interno y los procesos de toma de decisiones y deliberaciones de los órganos de control. Por su parte, los órganos de control pueden aprovechar la información y experiencia directas sobre el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos que aporta la sociedad civil.

No obstante, la eficacia del control social no depende sólo de las sanciones que se impongan desde los órganos de control; del mismo modo, la eficacia del control público no depende sólo de que estos órganos se abran a la sociedad civil para superar sus limitaciones. Los dos ámbitos tienen requerimientos y condiciones específicos para su adecuado funcionamiento, algunos de los cuales

200. Adil Khan, "Audit and public accountability", DPADM, UN-DESA, *s/f*; International Budget Project, "Supreme audit institutions and civil society: Potencial for cooperation", presentation, 2008.

201. Este cuadro no intenta ser sistemático ni exhaustivo, sino destacar características relevantes a los propósitos de este estudio. Ejemplos particulares pueden no corresponderse exactamente con las características presentadas aquí.

hemos explorado en relación con los órganos de control en la Parte II. Ambas formas de control no son excluyentes, sino que se refuerzan mutuamente: habrá un mejor control social y mejor control horizontal, y, por tanto, una mejor rendición de cuentas si se crean puentes y espacios de colaboración entre ambas formas y agentes de control.

La identificación de áreas de cooperación y la puesta en práctica de iniciativas de colaboración entre órganos de control público y actores de control social no está exenta de dificultades. Entre los mayores obstáculos se encuentra la desconfianza mutua que suele existir entre organismos de control, por un lado, y OSC y ciudadanos, por el otro, que desincentiva su colaboración. Con frecuencia, los organismos de control se muestran reticentes a colaborar con la sociedad civil porque temen la competencia de las OSC en sus labores de fiscalización, prefieren mantener un perfil estrictamente técnico, o temen que los vínculos con la sociedad civil los coloquen en desventaja relativa respecto a otros organismos con los que compiten por reconocimiento y recursos.²⁰²

Por parte de la sociedad civil, la falta de conocimiento de cómo funcionan las estructuras de control y procedimientos legales e institucionales limita las oportunidades para la cooperación. El desencanto y la desconfianza acerca del compromiso con la rendición de cuentas, por parte de las instituciones públicas, reduce la voluntad de participación de la sociedad civil. Además, algunas dificultades específicas de las OSC, como la dependencia de financiamiento externo, tienen un impacto negativo. Por último, cuando se ha logrado establecer relaciones y buenas prácticas de cooperación, en muchos casos es difícil sostenerlas en el tiempo, en particular en contextos donde el cambio de autoridades de los órganos de control y de integrantes de las OSC es frecuente.

A pesar de los desafíos, los beneficios para la rendición de cuentas que se derivan de esta colaboración ayudan a superar estos problemas. Al colaborar uniendo sus capacidades, se amplía la capacidad y la cobertura del control, mejora su calidad y se fortalece la rendición de cuentas. La práctica misma de la colaboración facilita la superación de los obstáculos a una cooperación efectiva. Además, la sociedad civil ayuda a mejorar la efectividad de los programas públicos y de los organismos de control. En la medida en que el control institucional adquiere una dimensión social, aumenta su capacidad de proporcionar información que sea directamente relevante a los ciudadanos, con lo que mejora la adecuación de los programas públicos a sus demandas e intereses. Por otra parte, la cooperación entre órganos de control y sociedad civil permite un mejor seguimiento de las recomendaciones y resoluciones de los órganos de control.²⁰³

La cooperación requiere acciones concretas y el desarrollo de instrumentos específicos. Los órganos de control deben crear los espacios de apertura y los canales institucionales que permitan

202. Por ejemplo, las autoridades de un órgano de control quizá temen que su asociación con OSC críticas del gobierno pueda resultar en una reducción de los recursos financieros que se le adjudican, o en intentos de limitar la autonomía del órgano.

203. Véase Adil Khan, "Audit and public accountability". Como señalan Vivek Ramkumar y Warren Krafchik ("The role of civil society organizations in auditing and public finance management", *s/f*, p. 21), las OSC pueden presionar para que se implementen las recomendaciones.

incorporar a la sociedad civil en sus operaciones de control,²⁰⁴ con lo que se obtiene información relevante para mejorar la capacidad de evaluar el rendimiento de los funcionarios públicos y las instituciones de gobierno. La sociedad civil, a su vez, debe mejorar su capacidad de producir información que sea relevante al control, de evaluar a los organismos públicos y de proponer alternativas. Se requiere además promover mayor conciencia de la relevancia del control público para contribuir a la rendición de cuentas, y el reconocimiento de que la colaboración con las instituciones del Estado es imprescindible para que el control social sea efectivo y sostenible.²⁰⁵ En última instancia, el control social depende de que los órganos de control sean capaces de imponer sanciones. Esto, a su vez, requiere un contexto institucional más amplio de acciones coordinadas y cooperación, puesto que la imposición de sanciones depende de la actuación de varias instituciones y órganos de control.²⁰⁶

En el contexto de estas consideraciones, en la siguientes secciones, se explora la interacción entre las OSC y los órganos de control, prestando atención a dos aspectos: primero, la disponibilidad de herramientas institucionalizadas que permiten el acceso de la sociedad civil a información de los órganos de control y su participación en el control previo y posterior de las decisiones y actuaciones públicas; segundo, experiencias de interacción más o menos formalizadas entre ambos actores en distintos ámbitos. Mientras que las primeras representan herramientas actualmente disponibles para su utilización por actores sociales y ciudadanos en la Argentina, las segundas son experiencias incipientes que presentan un mapa preliminar de posibilidades, a partir de experiencias positivas de colaboración desarrolladas en la Argentina en años recientes. Por estas razones, presentamos primero las herramientas y los instrumentos a los que se puede acceder inmediatamente, para después analizar experiencias que sugieren nuevas formas de colaboración y que, en muchos casos, todavía no han generado formas institucionalizadas de interacción. Las experiencias no sólo representan formas de realizar el potencial de los instrumentos, sino que ofrecen nuevas áreas por desarrollar a partir del compromiso de los órganos de control y las instituciones de la sociedad civil con el ejercicio del control en la Argentina.

204. Como se ha mencionado, tradicionalmente las auditorías han sido sólo formales y contables. En muchos casos, las OSC han desarrollado metodologías innovadoras e indicadores para monitorear y evaluar el desempeño de programas públicos. Los organismos de auditoría y control pueden beneficiarse de esa experiencia para transformar sus propias capacidades de evaluación del desempeño. Véase Vivek Ramkumar y Warren Krafchik, ("The role of civil society organizations in auditing and public finance management", The International Budget Project, s/f, p. 21, 23.

205. "En última instancia, la efectividad y sostenibilidad de los mecanismos de control social mejoran cuando son 'institucionalizados' y cuando los propios mecanismos internos de rendición de cuentas del Estado se vuelven más transparentes y abiertos a la colaboración ciudadana. Para ser efectivos en el largo plazo, los mecanismos de control social deben vincularse a estructuras institucionales y sistemas de distribución de servicios ya existentes" (original en inglés en World Bank, "Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice", p. 2).

206. Por ejemplo, la detección, por parte de un órgano de auditoría (como la SIGEN o la AGN), de una irregularidad en un programa público que podría constituir un delito tiene que comunicarse de manera oportuna a un órgano con capacidad de investigar y de presentar denuncias o iniciar procedimientos administrativos (como la FIA o la OA), y la sanción en última instancia dependería de una actuación efectiva por parte del Poder Judicial. Véase Enrique Peruzzotti, "The workings of social accountability: Contexts and conditions", documento preparado para el taller "Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms", 2007, y Paula Newberg, "Overview memorandum on governance and accountability institutions", mimeo, preparado para el Banco Mundial, 18 de julio de 2008.

3. Herramientas e instrumentos institucionales para el control y la rendición de cuentas

En la actualidad, existen en la Argentina una serie de instrumentos que permiten a la sociedad, tanto a ciudadanos individuales como a OSC, complementar y fortalecer los organismos especializados de control, así como activar la actuación de éstos. Estos instrumentos o herramientas son, en la mayor parte de los casos, de reciente creación y presentan distintos niveles de institucionalización.

En esta sección, se presentan algunas de las herramientas disponibles, agrupadas en dos grandes categorías: aquellas que se basan en la disponibilidad, el acceso y el intercambio de información, y aquellas que abren el sistema de control público a la participación de la sociedad civil o permiten la cooperación entre los órganos de control público y la sociedad civil.²⁰⁷ Ambos tipos posibilitan avanzar en la creación de espacios comunes de trabajo y ayudan a establecer puentes entre la sociedad civil y el sistema de control público en la Argentina.

A. Información

La información es un recurso fundamental para demandar una efectiva rendición de cuentas. En la medida en que la sociedad civil y los órganos de control disponen de información específica sobre el funcionamiento de las instituciones y la conducta de los servidores públicos, podrán examinar si su actuación se ajusta a las normas, y evaluar el rendimiento, reaccionando ante cualquier posible violación de las normas que regulan el ejercicio del cargo y/o ante falencias institucionales. Además, sólo en la medida en que se conocen las razones de las decisiones y los objetivos de los programas públicos, los ciudadanos están en condiciones de participar efectivamente en la formación de esas decisiones.

Los órganos que conforman el sistema de control público poseen la capacidad y los recursos para producir información que contribuye a hacer efectiva la rendición de cuentas. Por su parte, la sociedad civil y los medios de comunicación son capaces de generar de manera independiente información valiosa que contribuye al control de las actuaciones públicas. Al mismo tiempo, acceder a información sobre el desempeño de los órganos de control permite a la sociedad civil controlar las actuaciones de éstos y garantizar la efectividad en el cumplimiento de sus funciones. La efectividad del control depende, en última instancia, del desempeño complementario de todos los actores involucrados.

207. Esta presentación no pretende ser exhaustiva y se limita a instrumentos disponibles en el ámbito nacional en la Argentina. Tampoco se incluye una evaluación sistemática de su efectividad o impacto. Para cada uno de los instrumentos o herramientas, se ha optado por un abordaje eminentemente práctico, que proporcione a los ciudadanos o las OSC interesados en utilizarlos una guía práctica, así como la información básica para hacerlo.

Como se mencionó en la Parte I de este documento, el acceso a la información se instrumenta a través de dos vías: la *difusión proactiva* y la *divulgación en respuesta a una solicitud*. Estas dos vías operan también en relación con los órganos de control. A continuación, se presentan una serie de instrumentos o herramientas que se basan en la difusión, la disponibilidad y el acceso a la información producida o gestionada por los órganos de control. Estos instrumentos ilustran las dos vías de acceso a la información pública. Se ofrece, al mismo tiempo, una guía básica para que la sociedad civil en la Argentina pueda aprovecharlos. Además, se brinda información sobre organizaciones de la sociedad civil que cuentan con programas especializados en materia de información pública.

1. Acceso a la información pública: difusión proactiva de información de los órganos de control

La *difusión proactiva* facilita el acceso a un nivel mínimo de información sobre las funciones y el desempeño de los órganos de control, aunque no medie una solicitud específica de información. Que los órganos de control presenten de manera sistemática y periódica información sobre su desempeño es un requisito básico de transparencia. Es importante disponer de información sobre la organización y el funcionamiento interno de los órganos de control, la normativa que los regula y, sobre todo, conocer los productos y resultados de sus actuaciones.

1.1. Difusión de materiales de auditoría: fichas de informes de la AGN

Un sistema de control efectivo y que responda a la sociedad civil requiere que instituciones de auditoría, como la Auditoría General de la Nación (AGN) en la Argentina, informen acerca de sus procedimientos y los resultados de su actividad. Las auditorías son procesos técnicos, llevados a cabo por expertos calificados de acuerdo con estándares internacionales. La información que resulta de esta labor es, con frecuencia, de gran complejidad técnica. Estas características de la información que resulta de la labor de auditoría suponen un reto a la hora de trasladar a los ciudadanos, los medios y la sociedad civil los hallazgos de las labores de control de manera comprensible. Además, al ser difícil traducir en un lenguaje simple y claro posibles transgresiones en el desarrollo de funciones públicas, no siempre se facilita la activación de mecanismos institucionales con capacidad para sancionar esas irregularidades.²⁰⁸ Vale recordar, como se indicaba en la Parte II, que los estándares internacionales en materia de control externo establecidos por INTOSAI aconsejan que las Entidades Fiscalizadoras Superiores difundan los resultados de su trabajo con libertad y sin injerencias.²⁰⁹

Con el fin de mejorar la accesibilidad a la información que produce, y disminuir así la brecha entre el producto de sus labores de control externo y la recepción de éstos por parte de la sociedad civil, la AGN ha desarrollado un instrumento específico de difusión de información para facilitar el

208. Recordemos, por ejemplo, tal y como se indicaba en la Parte II, que la AGN no tiene capacidad para presentar denuncias penales y depende de la activación de otros órganos de control para perseguir la sanción de las irregularidades que detecta en sus informes.

209. Véase INTOSAI, Declaración sobre independencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007, principios 5º y 6º.

acceso a sus productos a audiencias no especializadas. La AGN realiza fichas con extractos de sus informes, en donde se resumen los hallazgos y recomendaciones del informe de auditoría con un lenguaje accesible, de manera que los periodistas y la ciudadanía en general puedan entender mejor los resultados de las tareas de control de este organismo y se dé mayor difusión a éstos. En la actualidad, se encuentran disponibles las fichas de los informes de auditoría de los años 2006-2008 en la página de Internet de la AGN.

Ciudadanos, periodistas, OSC y otros órganos de control²¹⁰ pueden suscribirse para recibir un Boletín electrónico, en el que se incluyen las fichas de los últimos informes aprobados por el organismo. Esto facilita la rápida y amplia difusión de las labores de la AGN entre sectores interesados.²¹¹

Ejemplo de ficha de síntesis de informes de auditoría disponibles en el portal de la AGN



Fuente: Portal de Internet de la AGN, Fichas de los Informes de Gestión 2006-2008 (<http://www.agn.gov.ar/con> acceso el 8 de octubre del 2008).

Además de este instrumento desarrollado por la AGN, la Asociación de Personal de los Órganos de Control (APOC)²¹² ha desarrollado una iniciativa paralela que complementa los esfuerzos de la AGN. El portal de Internet <http://www.elauditor.info> presenta versiones resumidas y en un lenguaje no técnico de los informes oficiales de auditoría. Este sitio ofrece además otra información relacionada con las tareas de control, estudios en la materia, diagnósticos y noticias vinculadas al control público, entre otros contenidos.

210. Esto facilita, además, la cooperación interinstitucional.

211. Una de las condiciones que contribuyen a la colaboración con la sociedad civil es que los órganos de control realicen un esfuerzo activo por contactar e involucrar a la sociedad civil. Cf. United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *Auditing for Social Change. A Strategy for Citizen Engagement in the Public Sector Accountability*, 2005 (disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021950.pdf>).

212. APOC es el sindicato que agrupa al personal de los distintos órganos de control que existen en la Argentina. El gremio realiza diversas actividades de capacitación y difusión de información sobre el sistema de control. Para más información, se puede ingresar en <http://www.apoc.org.ar/html/home.htm>.

Portal elauditor.info de la APOC



Fuente: elauditor.info
(con acceso el 9 de octubre del 2008).

Estas iniciativas permiten difundir más ampliamente la información producida por la AGN y facilitan el acceso de los ciudadanos a esa información. Otros actores involucrados en el control social, como las OSC y los medios de comunicación, pueden aprovechar estos instrumentos para iniciar acciones que reclamen que se subsanen y sancionen las irregularidades detectadas.

Si bien otros órganos de control también hacen públicos sus informes,²¹³ por el momento, no existe otro instrumento semejante para facilitar la comprensión de esa información y facilitar su difusión.

1.2. Portales de Internet de los órganos de control

Las nuevas tecnologías de información ofrecen un potencial importante para facilitar el acceso a información pública, incluyendo la de los órganos de control y sus actuaciones. Dadas las limitaciones de recursos de muchos órganos de control, éstos no siempre pueden aprovechar al máximo este potencial. La naturaleza técnica y especializada de la información producida por los órganos de control supone un reto adicional para facilitar el acceso y la comprensión de la información del sistema de control público. En estas circunstancias, ésta es un área que requiere atención y esfuerzos para desarrollarse de manera adecuada.

En la Argentina, todos los órganos de control analizados en la Parte II cuentan con portales de Internet propios:

Portales de Internet

- Auditoría General de la Nación: <http://www.agn.gov.ar/>
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas: <http://www.fia.gov.ar/>
- Oficina Anticorrupción: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/>
- Sindicatura General de la Nación: <http://www.siggen.gov.ar/>

Los contenidos de estos sitios incluyen información institucional (por ejemplo, organigrama, autoridades, etc.), la normativa que rige las actividades del órgano, información de con-

213. Véase, por ejemplo, <http://www.siggen.gov.ar/informes.asp>

tacto, y acceso a informes y reportes.²¹⁴ Los buscadores disponibles para identificar información presentan distintos niveles de sofisticación técnica, y no siempre se cuenta con un buscador general. Una de las debilidades más notables del uso que hacen los órganos de control es que en general no se emplean mecanismos bidireccionales de comunicación con los ciudadanos. Sólo la página de la SIGEN ofrece la posibilidad de hacer consultas o comentarios en línea. Esto supone una notable limitación para facilitar la apertura de espacios de participación y cooperación, así como para una efectiva difusión de información relativa al sistema de control público.

El cuadro comparativo que se ofrece a continuación permite valorar algunas de estas características.

Uso de recursos de Internet por órganos de control

	AGN	FIA	OA	SIGEN
Búsqueda: buscador general		X	X	X
Búsqueda de información específica	X		X	X
Comunicación: publicación y disseminación de información	X	X	X	X
Unidireccional: contacto	X	X	X	X
Bidireccional: consultas y comentarios			X	X
Transacciones			X	
Vínculos: vertical (entre niveles de gobierno)	X		X	X
Vínculos: horizontal (entre agencias del mismo nivel)	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia basada en información contenida en las páginas de Internet (9 de octubre del 2008).

2. Acceso a la información pública: pedidos de información a los órganos de control

La *divulgación responsiva* se refiere al compromiso institucional de dar respuesta a solicitudes de acceso a información específica que, de otro modo, no se difundiría. Los ciudadanos (y las OSC) pueden solicitar información a los órganos de control, información que de otro modo no sería accesible. En algunos casos, esta información sirve el propósito de identificar irregularidades en la conducta de organismos y funcionarios que sean susceptibles de sanción.

214. Es importante mencionar que el portal de Internet de la FIA no permitía acceder a algunos de sus contenidos el día que se llevó a cabo este análisis (9 de octubre de 2008).

En otros casos, permite difundir entre la ciudadanía los productos de la actuación de las agencias de control. Por último, facilita el control social de las actuaciones de los órganos de control y de los funcionarios que se desempeñan en éstos.²¹⁵

A continuación, se describe de manera básica el trámite que deben seguir los ciudadanos y las organizaciones que deseen solicitar información de su interés en la Argentina.

2.1 Realización de un Pedido de Información

Los ciudadanos y las OSC tienen el derecho de solicitar y recibir información veraz, completa, adecuada y oportuna de todos los organismos del Estado, incluyendo los órganos de control. En el ámbito del Poder Ejecutivo, todos los organismos están obligados a brindar información en respuesta a pedidos de acceso, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 1172/03, en el que se incluye el Reglamento de Acceso a la Información Pública.

La autoridad de aplicación del Decreto 1172/03 es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete. La Subsecretaría es responsable del portal de Internet Mejor Democracia (<http://www.mejorde-mocracia.gov.ar/>), donde se ofrece información específica sobre cómo realizar un trámite de pedido de información, así como información detallada sobre el estado de implementación del Decreto.

2.1.1 SIGEN, OA

Como órgano responsable del control interno, la SIGEN se ubica institucionalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, está sujeta a lo establecido en el Decreto 1172/03, que regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional. Al igual que la SIGEN, la Oficina Anticorrupción (OA) se encuentra dentro del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, dentro del ámbito de aplicación del Decreto 1172/03. Los pedidos de acceso a la información pública en poder de la OA presentan, por lo tanto, características similares.

El modelo de Pedido de Información que se presenta a continuación responde a los estándares internacionales que reconocen el derecho de acceso a la información, así como a lo establecido en el Decreto 1172/03. Esos estándares incluyen la gratuidad para el acceso, plazos estrictos dentro de los cuales el organismo debe contestar y las acciones que pueden emprenderse en caso de que el organismo se niegue a proveer la información requerida o la omita.

215. Como se menciona en la Parte II, es fundamental para el sistema de rendición de cuentas que los órganos de control también sean controlados y rindan cuentas por sus actuaciones.

Modelo de pedido de información

Ciudad, día, mes, año

Sres.

Organismo o institución

Nombre de dependencia

Nombre del responsable de Acceso a la Información [opcional si el pedido se realiza al PEN]

Presente

De mi mayor consideración,

A través de la presente carta solicito información referida a [introducir el tema], que se encuentra bajo la órbita de [nombre de la dependencia].

Fundo la presente solicitud en el derecho de acceso a la información reconocido por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución Nacional a través del artículo 75, inciso 22, y el artículo 1º de la Carta Magna. [En caso de que este pedido de información sea enviado a una dependencia del Poder Ejecutivo Nacional es aconsejable agregar el Decreto 1172/03, y en el ámbito provincial las normas de acceso correspondientes a la jurisdicción].²¹⁶

El detalle de la información requerida es el siguiente: [detalle de la información solicitada]

Quedo a su disposición por cualquier consulta o inquietud respecto del pedido de información realizado.

Muchas gracias por su colaboración. Lo saluda atentamente,

[Firma]

Nombre completo

DNI

Dirección postal

Teléfono

Dirección electrónica [opcional]

Puesto en la organización [opcional]

Organización [opcional]

*Recordar que si el pedido lo realiza una organización, deberá presentarlo un apoderado y entregar una copia de la personería jurídica y del poder del apoderado. **Fuente:** Guía *¿Vos sabes!*, 2007.

216. Véase la Parte I de este documento, donde se comentan algunas de estas normativas provinciales.

Cualquier persona puede acceder a la información pública, y no es necesario manifestar el motivo del pedido de acceso. Toda la información producida por el órgano de control, en cualquier formato, puede ser solicitada, con excepción de las cuestiones que el Decreto y otras leyes no permiten divulgar (por ejemplo, cuando se vulnera la intimidad de las personas).²¹⁷

El pedido de acceso²¹⁸ debe presentarse por escrito, mediante una nota en la que consten fecha y lugar; nombre del organismo; mención a la normativa; información de contacto; firma y aclaración. Se debe indicar de modo claro y preciso la información solicitada. La solicitud se puede presentar personalmente o por otro medio, y se puede corroborar su recibo y estatus de trámite por vía telefónica y/o por escrito.

El organismo está obligado a responder por escrito a la solicitud, para entregar la información solicitada o indicando el motivo por el cual no la entrega. El plazo para responder es de 10 días hábiles.²¹⁹ La respuesta del organismo debe ser clara, entendible y completa.

En el caso de la SIGEN y la OA, ambos organismos cuentan con un enlace responsable de acceso a la información, y en algunos ministerios se cuenta con una red de subenlaces en los diferentes organismos.²²⁰ De acuerdo con la información contenida en www.mejordemocracia.gov.ar, los responsables en estas instituciones, al momento de preparar este informe, son los siguientes:

- **SINDICATURA GENERAL DE LA NACION**

Enlace titular: María Belén Franchini mfranchini@sigen.gov.ar

Enlace alterno: Jorge Bozzaotra jbozzaotra@sigen.gov.ar

Responsable: Mercedes Gilli

Responsable alterno: Alicia Huertas

4317-2709/2717

¿Dónde presento mi solicitud de información?

Corrientes 389, P. B., (C1043AAD), Ciudad Autónoma de Buenos Aires

217. Las excepciones incluyen información relativa a datos personales, información que pueda revelar la estrategia que el Estado adoptará en un juicio en trámite, o datos protegidos por las leyes de seguridad nacional, o secretos industriales, financieros y científicos, o información protegida por el derecho profesional.

218. Sobre cómo solicitar acceso a la información pública, véase el portal Mejor democracia (<http://www.mejordemocracia.gov.ar/>), y Asociación por los Derechos Civiles, *Guía para usar el decreto sobre acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires, ADC, 2005.

219. Si se necesitara una extensión de otros diez días, el organismo justificará por escrito los motivos que avalan esa extensión.

220. La Red de Enlaces es una red integrada por funcionarios públicos designados como enlaces y responsables de acceso a la información. Existe al menos un enlace y un responsable de acceso a la información en cada ministerio o secretaría de rango ministerial del Poder Ejecutivo Nacional. La función del enlace es hacer operativas las herramientas del Decreto en todas las áreas pertenecientes a su jurisdicción. El responsable de acceso a la información –en trabajo conjunto con el enlace– es quien tiene a su cargo la implementación específica del Reglamento General del Acceso a la Información Pública.

- **OFICINA ANTICORRUPCIÓN (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos)**

Enlace Ministerio:

Enlace titular: Carla Abramowski cabramowski@jus.gov.ar

Enlace Alterno: Cecilia Rossoti

4328-3015/19

Enlace OA: Leopoldo Giupponi

5167-6400, interno 6405

¿Dónde presento mi solicitud de información?

Sarmiento 329, (C1049AAH), Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fuente: www.anticorrupcion.gov.ar

2.1.2 AGN, FIA

Por su ubicación institucional en el ámbito del Poder Legislativo y del Ministerio Público, respectivamente, la AGN y la FIA no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Decreto 1172/03. No obstante, también se puede solicitar información a estos órganos de control, fundando el pedido en la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 22), que, al incorporar tratados internacionales de derechos humanos, consagra este derecho como un derecho humano fundamental.

Sin embargo, la falta de una reglamentación específica para realizar pedidos de información a estos organismos conlleva mayores dificultades para ejercer y hacer valer el derecho de acceso a la información pública; por ejemplo, no se determina un plazo específico para recibir respuesta por parte del organismo, ni existe un régimen especial previsto para el trámite de tales pedidos. El trámite y las características para realizar un pedido de acceso a la información ante estos órganos son, sin embargo, similares a los antes descritos.

En el caso de la AGN y la FIA, los interesados en realizar un pedido de acceso a la información deberán dirigirse a la Mesa de Entrada de esos organismos:

- **AGN**

¿Dónde presento mi solicitud de información?

Hipólito Yrigoyen 1236 (C1086AAV), Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Teléfono: (54 11) 4124-3700. Fax: (54 11) 4124-3775. Email: información@agn.gov.ar

- **FIA**

¿Dónde presento mi solicitud de información?

Mesa de entradas (de 9 a 15), o por correo: J. D. Perón 2455, (C1040AAM)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Siguiendo con el acceso a la información en manos de los órganos de control, si no se responde una solicitud de información en el plazo indicado, existen canales de reclamo. Es

recomendable, de todos modos, contactarse con el responsable de Acceso a la Información Pública de la jurisdicción, cuando exista, para consultar acerca de los motivos de la demora. Además, si la información obtenida fuese incompleta o insuficiente, se recomienda realizar una presentación indicando los motivos por los que se entiende que la respuesta no es completa y/o satisfactoria.

Lo canales de reclamo disponibles son los siguientes:

- Denuncia ante la Oficina Anticorrupción (sede administrativa).²²¹
- Amparo por mora; acción civil, acción penal (sede judicial). Se puede reclamar por medio de una acción de amparo el derecho de acceso directamente ante la justicia. Dado que esta presentación requiere asesoría jurídica, numerosas OSC facilitan asistencia en esta materia y asesoran a los ciudadanos o a otras OSC sobre cómo proceder.²²²

Entre éstas se encuentran las siguientes:

Asociación por los Derechos Civiles	Av. Córdoba 795, 8º piso (C1054AAG) Buenos Aires, Argentina Tel./Fax: (5411) 5236-0555/6/7 www.adc.org.ar
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	Av. de Mayo 1161, 5º piso, of. 9 (C1085ABB) Buenos Aires, Argentina Tel. (5411) 4381-2371 Email: info@acij.org.ar http://www.acij.org.ar/
Centro de Estudios Legales y Sociales	Piedras 547, 1º piso (C1070AAK) Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4334-4200 Email: cels@cels.org.ar http://www.cels.org.ar/home/
Poder Ciudadano	Piedras 547, Timbre 2. (C1070AAK) Buenos Aires, Argentina Tel./Fax: 4331-4925 E-mail: fundacion@poderciudadano.org http://www.poderciudadano.org
Grupo Justicia y Genero, CIEPP	Rodríguez Peña 557, 2º F (C1020ADK) Buenos Aires, Argentina Tel./Fax: (5411) 4371-5136 / 4371-9079 Email: ciepp@ciepp.org.ar http://www.ciepp.org.ar/

221. Véase el apartado sobre denuncias, a continuación.

222. Para más información sobre cómo usar el Decreto de Acceso a la Información Pública, se puede consultar la “Guía para usar el Decreto sobre Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional”, elaborada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (<http://www.adc.org.ar/recursos/677/guia%20uso%20decreto%201172%20ai>), y la guía práctica *¿Vos sabés!*, 2008 (<http://www.mejordemocracia.gov.ar/Publicaciones/%BFVossabes!.pdf>), o visitar el portal Mejor democracia (<http://www.mejordemocracia.gov.ar/>).

2.1.3 Consulta de Declaraciones Juradas Patrimoniales

Los sistemas de consulta pueden entenderse como un tipo particular de mecanismo para acceder a información pública. Una consulta hace referencia a la capacidad de toda persona física o jurídica de conocer el tratamiento de determinada información por parte de un organismo público. Al igual que los pedidos de información, las consultas son iniciadas por el usuario. Se distinguen, sin embargo, en que las consultas suponen el acceso del usuario a información sobre el estado de una operación administrativa o un trámite llevado a cabo por un organismo, en general contenida en una base de datos predeterminada o un registro, y mantenida y actualizada por el organismo de que se trate.²²³ El producto de una consulta es información sobre la tramitación de un procedimiento administrativo.

La OA dispone de un instrumento de consulta que permite a los ciudadanos y las OSC acceder a información disponible sobre la tramitación y la información contenidas en el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales. Este sistema da forma institucional a la obligación de los funcionarios públicos de presentar información sobre su patrimonio, actividades, ingresos y bienes.²²⁴ En el ámbito del Poder Ejecutivo, la OA es el órgano encargado de administrar y controlar el contenido de las declaraciones juradas.

La importancia de este mecanismo deriva de que sólo es posible determinar si un funcionario incrementó su patrimonio, o incurre en incompatibilidades con el ejercicio de su cargo, si se dispone de información veraz sobre la evolución patrimonial del funcionario mientras permanece en esas funciones. La información es en este caso un insumo básico para determinar las responsabilidades correspondientes y establecer las sanciones apropiadas.²²⁵ La disponibilidad de esta información posibilita que los ciudadanos y las OSC puedan ejercer una función de control.

La existencia de un Sistema de Declaraciones Juradas cumple un papel esencial para obtener y organizar esa información. A través de una base de datos informatizada, que permite el análisis de sucesivas declaraciones, es posible inferir el incremento patrimonial durante el período de desempeño del cargo. Del mismo modo, se puede determinar el mantenimiento de relaciones laborales

223. El significado técnico de “consulta” se distingue de su sentido de pedir opinión o juicio sobre un determinado asunto o tema propuesto, o de dirigir preguntas generales sobre procesos o datos. Por ejemplo, la capacidad y el derecho del afectado por una política pública a ser consultado sobre ésta.

224. Los funcionarios que deben presentar la declaración (o el universo de sujetos obligados) se determina en la Ley de Ética Pública y las normas complementarias. El artículo 5º de la Ley 25188 estableció una amplia nómina de funcionarios obligados, utilizando tanto un criterio de inclusión por jerarquía del cargo (desde el presidente y el vicepresidente de la Nación, los senadores y diputados de la Nación, y los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, hasta los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente) como un criterio conforme a la trascendencia de la función ejercida (por ejemplo, los funcionarios o empleados públicos encargados de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad; o que tengan por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos; o que integren comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participen en la toma de decisiones de licitaciones o compras). Cf. Nicolás Gómez, *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos. Una herramienta para el control y la prevención de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública*, 2ª edición, Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, 2007, p. 34.

225. Nicolás Gómez, *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos...*, p. 18.

o contractuales en forma simultánea al ejercicio de la función pública (que representan posibles incompatibilidades), o bien en el transcurso de los tres años anteriores al momento de efectuar la declaración jurada. Los funcionarios presentan una declaración en el momento de asumir el cargo, una declaración habitual una vez al año y una declaración final en el momento de abandonar la función pública.

La informatización de la base de datos ha permitido una elaboración más ágil y fidedigna por parte de los funcionarios obligados y, al mismo tiempo, ofrece un instrumento imprescindible para la fácil consulta de la información por parte de la sociedad civil.

El principio de publicidad y acceso a la información contenida en las declaraciones por parte del público fue introducido por la Convención Interamericana contra la Corrupción,²²⁶ y regulado en la Argentina por el Código de Ética Pública (Decreto 41/99 de enero de 1999) y, posteriormente, por la Ley de Ética de la Función Pública (Ley 25188 de octubre de 1999). El artículo 10 de la Ley de Ética establece el carácter público de las declaraciones juradas patrimoniales, al disponer que “en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas con la debida intervención del organismo que las haya registrado y depositado, previa presentación de una solicitud escrita”.

El criterio aplicado para otorgar las consultas es amplio. Se orienta a dar a los ciudadanos el mayor acceso, sin otra restricción que las establecidas en la Ley de Ética: propósitos ilegales, comerciales –salvo en el caso de medios de comunicación–, determinar la capacidad crediticia del declarante, solicitar dinero con fines políticos, benéficos o de otra índole. Además de establecer el sistema de consultas, la OA publica y difunde periódicamente en su página de Internet listados de cumplidores e incumplidores de la obligación de presentar la declaración jurada.²²⁷

226. La Convención establece en el Artículo III que “los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas (...) destinadas a crear, mantener y fortalecer (...) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la Ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”. La Convención fue ratificada en la Argentina mediante la Ley Nro. 24759 de 1999. Este principio de publicidad supuso un cambio en el paradigma imperante, ya que hasta ese momento la información patrimonial de los funcionarios era de carácter reservado. Para una descripción de la evolución histórica del Sistema de Declaraciones Juradas en la Argentina, véase Nicolás Gómez, *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos...*, pp. 27-35.

227. La Ley de Ética en la Función Pública dispone que “en caso de incumplimiento, los funcionarios deben ser intimados fehacientemente para que en el término de quince días realicen la presentación. La persistencia en el incumplimiento se considera falta grave que da lugar a sanción disciplinaria. Si el incumplimiento corresponde a una declaración por baja en el cargo, se determina también la prohibición de reingreso a la función pública. Pero, además, el incumplimiento puede configurar la figura penal del art. 268 (3) - omisión maliciosa de presentación penada con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua”. La omisión o el falseamiento malicioso de datos en las declaraciones juradas, también prevista en la norma citada, es castigada con la misma pena. “El porcentaje de cumplimiento en la presentación de las declaraciones, en el período enero 2001-septiembre 2006, es del 99% en las declaraciones anuales, 97% en las iniciales, y 95% en las que se presentan al dejar el cargo”. Nicolás Gómez, *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos. Una herramienta para el control y prevención de la corrupción. Tecnología informática y Gestión Pública*, Buenos Aires, 2007, pp. 34-35 y 109.

La consulta de esta información manejada por la OA permite a la sociedad civil y a los medios de comunicación fiscalizar directamente la evolución patrimonial, los conflictos de intereses e incompatibilidades, monitoreando la actuación del órgano de control encargado de velar por el correcto funcionamiento del sistema y por la presentación de denuncias en caso de detectar irregularidades.

Además, sobre la base de esta información, es posible elaborar bases de datos públicas no oficiales que permitan a los ciudadanos acceder fácilmente a información relevante sobre quienes ejercen funciones públicas. La información sobre los representantes electos obtenida a través del sistema de consultas facilita el control vertical electoral, y reduce las asimetrías de información entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Cualquier solicitud para acceder a los datos patrimoniales de un funcionario declarante debe remitirse a la OA.²²⁸ Para que la ciudadanía pueda ejercer esta facultad, la OA ha establecido un procedimiento de consulta que se realiza a través de Internet.

Los pasos principales para realizar una consulta del Sistema de Declaraciones Juradas se describen a continuación:



Fuente: OA. Solicitar declaraciones en <http://www.anticorruccion.gov.ar/home2.asp#> (con acceso el 8 de octubre del 2008).

- Ingresar en el sitio web de la Oficina Anticorrupción (<http://www.anticorruccion.gov.ar>) y hacer clic en el link “Declaraciones Juradas”; a continuación, se abrirá un panel de opciones y se debe seleccionar “Solicitar declaraciones de funcionarios”.

- Se desplegará una pantalla con un formulario que deberá ser completado con los datos del solicitante.

228. La Oficina Anticorrupción no administra el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los otros poderes públicos nacionales. En cada uno de ellos –Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público Fiscal y Defensoría– rigen distintos sistemas de presentación y publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de sus respectivos integrantes. Sobre las declaraciones patrimoniales en el ámbito judicial, véase Marcela Rodríguez y Nicolás Dassen, “El debate sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los jueces”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 8, Nro. 1 (septiembre de 2007).

Ministerio de Justicia, Argentina y Territorios No organizados

Comisión de Promoción de Derechos Civiles en el Poder Judicial

1. Propósito del presente formulario es solicitar el registro de ciertos datos personales de carácter personal y voluntario.

2. El registro será para el control y procesamiento de los datos.

3. Los datos a registrar son:

Nombre y apellido del interesado: _____

Código Postal: _____

Dirección completa de la vivienda: _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

FORMA DE DECLARACIÓN

Los datos a registrar:

Nombre y apellido: _____

Código Postal: _____

Dirección completa de la vivienda: _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

Indicar si los datos a registrar son verdaderos y si, además, se autoriza la utilización para fines de control y procesamiento de los datos.

Si es Verdadero: Sí No

Fuente: OA. Solicitud de declaraciones en <http://www2.jus.gov.ar/minjus/oac/cgi/register.htm> (con acceso el 10 de octubre del 2008).

B. Participación

Una rendición de cuentas efectiva requiere la existencia de instrumentos o recursos de acción que puedan ser puestos a disposición de la sociedad civil para que participe en las actuaciones de control público, ejerciendo un control anterior y/o posterior a la toma de decisiones y las actuaciones públicas. Como se ha señalado, la apertura de espacios de participación a la sociedad civil en el sistema de control público permite que los órganos de control aumenten su eficacia en las labores de fiscalización, al tiempo que la sociedad civil incrementa su capacidad de incidencia y adquiere recursos y capacidades técnicas para la mejora del control social de las actuaciones públicas. En última instancia, la efectividad del control social se ve favorecida por la interacción entre actores sociales e institucionales y por la colaboración entre ambos.²²⁹

Existen diversos instrumentos o herramientas disponibles que abren espacios de participación para la sociedad civil en el sistema de control público. A continuación, describimos dos de las herramientas disponibles en la Argentina: los sistemas externos de denuncias ante órganos de control y el procedimiento de elaboración participativa de normas.²³¹ El primero permite un control posterior de las actuaciones públicas. El segundo, en cambio, abre una instancia de deliberación

229. Por ejemplo, la Fundación Poder Ciudadano realiza bancos de datos de personas que ejercen cargos públicos. Para más información, véase <http://www.poderciudadano.org/?do=temas&id=54>

230. Véase World Bank, "Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice", p. 19.

231. Existen otras herramientas, como las audiencias públicas. Si bien los instrumentos analizados se refieren a la apertura del sistema de control público a la participación social, como veremos en la sección dedicada a experiencias de colaboración, la participación se da en algunas ocasiones en dirección contraria: cuando las OSC abren sus programas y organizaciones a la participación de los órganos de control y sus autoridades y empleados. Esta forma de participación es también benéfica y contribuye a fortalecer los controles público y social.

en el proceso de formación de decisiones, en donde la sociedad civil puede participar de manera autónoma con el fin de influir en el contenido de las normas y los programas públicos.²³²

1. Presentación de denuncias

Los sistemas de denuncias (*whistleblowing*)²³³ permiten a los ciudadanos y OSC poner posibles irregularidades cometidas por funcionarios u organismos públicos en conocimiento de órganos de control con capacidad para iniciar investigaciones y activar procedimientos de sanción. Los sistemas de denuncias pueden ser internos (abiertos a quienes se desempeñan dentro de un organismo público) o externos (abiertos a la sociedad, es decir, los usuarios o clientes de los organismos públicos).²³⁴

Los ciudadanos están expuestos a cómo funcionan las instituciones públicas; experimentan de manera directa los efectos y soportan los costos acarreados por posibles irregularidades. Por su parte, las OSC, como resultado de sus labores de monitoreo y fiscalización, acceden a información y evidencia privilegiada de esas mismas irregularidades; en otros casos, reciben denuncias informales de ciudadanos que se acercan a las OSC por desconocimiento o desconfianza de los canales institucionales para denunciar. Ambos representan una fuente de información muy valiosa para activar mecanismos institucionales de control.

Todo sistema de denuncias debe reunir una serie de condiciones básicas para ser efectivo. Entre éstas, se pueden destacar las siguientes: establecimiento de mecanismos de protección adecuados para los denunciantes; remedios legales contra cualquier tipo de represalia en contra del denunciante; ofrecimiento de incentivos positivos a quienes denuncian; procedimientos y canales institucionales adecuados para realizar las denuncias; garantías contra el abuso (por ejemplo, para prevenir la presentación de denuncias infundadas).²³⁵

Los sistemas de denuncias permiten mejorar la calidad de los servicios, contribuyen a la lucha contra la corrupción y a mantener elevados estándares de integridad en la conducta de los funcionarios públicos.

Por otra parte, 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

232. Nuria Cunill-Grau, “Responsabilización por el control social”, p. 26.

233. La palabra inglesa *whistleblower* no tiene traducción literal al castellano. Hace referencia al toque de silbato que realiza un policía cuando observa una conducta inapropiada e interpela al infractor mientras lo persigue, para pedir apoyo y que los transeúntes sean conscientes del peligro.

234. Los sistemas para formular denuncias no son privativos del sector público; también las empresas del sector privado cuentan con sistemas de denuncias. Los sistemas internos pueden permitir que todos los empleados sean denunciantes y denunciados, o bien se otorga a una persona en concreto la responsabilidad de denunciar acciones que consideran que pueden perjudicar al organismo, sus empleados o al cliente.

235. “Blowing the whistle: A window for civil society engagement and holding the government accountable in fighting corruption”, presentación de Annie Enriquez-Geron en el 7th Global Forum Workshop on the UN Convention Against Corruption, s/f.

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.

A continuación, examinaremos dos vías institucionales para formular denuncias disponibles en el sistema de control público en Argentina: las denuncias ante la OA y ante la FIA.

1.1. Denuncias ante la Oficina Anticorrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en su Artículo III, sección 8, requiere que los Estados partes consideren establecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos que, en buena fe, reporten actos de corrupción, incluyendo la protección de sus identidades.²³⁶ De acuerdo con esta disposición, la OA actúa como receptora de denuncias sobre posibles hechos de corrupción en el ámbito de su competencia, realizadas por ciudadanos, medios de comunicación, otros organismos públicos, o por la propia OA.

Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de posibles hechos de corrupción cometidos por funcionarios de la Administración Pública Nacional, o que se refieran a dinero del Tesoro de la Nación, puede denunciarlos ante la OA.²³⁷

La OA ha dispuesto mecanismos de acceso a través de los cuales los ciudadanos, OSC y medios pueden formular las denuncias. Se distinguen tres modalidades de denuncia:²³⁸

Anónima: se recibe por cualquier medio sin que su autor incluya datos que permitan individualizarlo. La dificultad de este tipo de denuncias es que, en caso necesario, resulta imposible ampliar la información que se brindó en la denuncia.²³⁹

Con identidad reservada: es presentada por una persona que se identifica pero solicita a la OA que mantenga su identidad en sobre cerrado, dato que sólo le será revelado al juez en el momento en que éste lo solicite (tras la presentación de una denuncia o querrela). Durante la investigación, la identidad del denunciante no será conocida por los imputados, pero se puede consultar al denunciante en caso de resultar necesario ampliar la información aportada.

236. Del mismo modo, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción en su artículo 33 requiere que cada Estado parte considere incorporar en su ordenamiento jurídico medidas apropiadas para la protección contra el tratamiento injustificado de personas que denuncien, de buena fe y sobre bases firmes, ante las autoridades competentes, hechos relacionados con las faltas reconocidas en la Convención.

237. Se excluye así a los funcionarios que integran los poderes Legislativo y Judicial de la Nación, así como a los funcionarios provinciales y municipales, además del dinero proveniente de esas administraciones. Véase Parte II.

238. Cf. http://www.anticorrupcion.gov.ar/denuncias_01.asp

239. La protección de la identidad facilita que aquellos que desconfían de las instituciones o temen represalias se decidan a poner en conocimiento de las autoridades cualquier presunto hecho irregular del que tengan conocimiento. Por otra parte, el porcentaje de ciudadanos dispuesto a denunciar informando sobre su identidad, en lugar de hacerlo anónimamente, es un indicador reconocido de la efectividad y el reconocimiento institucional que logran las agencias de combate a la corrupción.

Identificada: la realiza una persona aportando datos personales mínimos que permiten su individualización y ubicación posterior, lo que facilita la investigación en la medida en que resulta posible consultar al denunciante y, en caso necesario, ampliar la información aportada.

El denunciante debe completar un formulario que se encuentra disponible en línea:

A screenshot of a web browser displaying a form for reporting a complaint. The form is titled 'Formulario para efectuar denuncia' and contains several sections with text input fields and dropdown menus. The browser's address bar shows the URL 'https://soporte.jus.gov.ar/apa31.htm'.

Fuente: OA. Formulario para efectuar denuncia en <https://soporte.jus.gov.ar/apa31.htm> (con acceso el 10 de octubre del 2008).

Una vez recibida la denuncia y estudiado el caso, la OA analiza si éste constituye un acto de corrupción y si se adecua a los criterios de significación económica, social e institucional definidos por la Oficina.²⁴⁰ Las investigaciones que desarrolla la OA como resultado de las denuncias recibidas tienen carácter reservado, es decir que no son de acceso público.

Si el hecho constituye un acto de corrupción, pero no se encuadra en los criterios de significación, la OA realiza una denuncia judicial pero sin seguimiento. En caso contrario, se procede a analizar si existe una causa judicial ya iniciada y/o si es relevante que la Oficina impulse el proceso. Si es así, la OA se convierte en querellante de la causa; en caso contrario, se limitará a realizar una denuncia judicial con seguimiento.²⁴¹

Para realizar denuncias ante la OA

- Por teléfono: (5411) 5167-6400
- Por correo electrónico: denuncia@jus.gov.ar
- A través de la página web: www.anticorruptcion.gov.ar
- Por correo o personalmente: Oficina Anticorrupción, Tucumán 394 (C1049AAH) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1.2 Denuncias ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas

Las denuncias ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) pueden ser efectuadas por cualquier persona, física o jurídica, que pone la supuesta comisión de un delito o irregulari-

²⁴⁰. En relación con los criterios empleados por la OA para seleccionar los casos que trata, véase la Parte II.

²⁴¹. Las categorías de “querellas” y “denuncias” se refieren a las decisiones de la OA sobre el modo de intervenir en las investigaciones en sede judicial. En el caso de las “querellas”, la OA interviene activamente en el impulso del proceso penal, proponiendo medidas de prueba y participando en la causa en representación del Estado como damnificado por el hecho de corrupción. En el caso de “denuncias penales”, la OA pone en conocimiento de la justicia el hecho, pero no asume la función de impulsar el proceso, sin perjuicio de que pueda hacerlo más adelante y de que aporte nuevos datos y pruebas, producto de su investigación (seguimiento). Véase Oficina Anticorrupción, *Informe de gestión 2007*, Buenos Aires, 2007, p. 17.

dad administrativa en conocimiento del organismo. La denuncia debe ir acompañada, en la medida de lo posible, del relato del hecho denunciado, incluyendo circunstancias del lugar, tiempo y modo de ejecución, y demás elementos que puedan conducir a su comprobación, así como las pruebas que pueda tener en su poder el denunciante.²⁴² La FIA interviene tanto en sede administrativa (sumarios) como judicial (causas penales), y en cada una de ellas se manifiesta a través de distintos tipos de presentaciones.

Una vez recibida la denuncia por la FIA, ésta inicia una investigación preliminar, recopilando testimonios y documentación relevante. Una vez recopilada y analizada esta información, se decide si existen indicios suficientes para la presentación de una denuncia penal y/o administrativa ante el órgano competente.²⁴³ En otros casos, al concluir las investigaciones preliminares, la FIA no realiza ningún tipo de denuncia, pero formula recomendaciones al organismo investigado.²⁴⁴

Para realizar denuncias ante la FIA

- Por correo o personalmente: J. D. Perón 2455, (C1040AAM)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Por teléfono: (5411) 4959-5900
- Por correo electrónico: fia@mpf.gov.ar

La percepción ciudadana de que las instituciones, y en particular el Poder Judicial, no tomarán medidas efectivas para sancionar comportamientos irregulares contribuye a debilitar la rendición de cuentas, en tanto que los ciudadanos estarán menos dispuestos a denunciar posibles delitos e irregularidades, a pesar de la existencia de mecanismos institucionales habilitados para hacerlo. Las OSC, por medio de distintas actividades que complementen los sistemas de denuncia y protección de denunciantes, pueden contribuir a que los ciudadanos estén más dispuestos a denunciar y reclamar ante los órganos de control. En la Argentina, a pesar de las limitaciones para obtener condenas efectivas por delitos de corrupción o sanciones administrativas, tanto la FIA como la OA reciben un número significativo de denuncias ciudadanas.²⁴⁵

242. El reglamento de la FIA prevé la protección de la identidad del denunciante de forma análoga a la reglamentación de la OA. Además, en tanto no se realice la denuncia penal o se inicie el sumario administrativo correspondiente, las denuncias tienen carácter reservado. Para mayor información sobre el sistema de denuncias de la FIA, véase <http://www.fia.gov.ar/Decreto%20467-99%20Regla%20de%20Investig%20Administrativas.pdf>

243. En muchas ocasiones, tras iniciar las actuaciones penales o administrativas, la FIA realiza diversas presentaciones, valorando, por ejemplo, la prueba recolectada, sugiriendo medidas, impulsando las investigaciones, respondiendo vistas, etcétera.

244. Véase <http://www.fia.gov.ar/> para listado y acceso a algunas de las denuncias más relevantes presentadas por la FIA.

245. Por ejemplo, en el caso de la OA, en 2007 el organismo abrió un total de 513 carpetas o expedientes de investigación. De éstos, el 63% (326 expedientes) tuvo su origen en denuncias de particulares, en contraste con el 33% iniciado de oficio, y el 4% iniciado por organismos públicos y de control. El 50% de las denuncias remitidas por los ciudadanos fueron anónimas. Véase Oficina Anticorrupción, *Informe Anual de Gestión 2007*.

2. Elaboración participativa de normas

La Elaboración Participativa de Normas (EPN) es una herramienta de participación ciudadana que ha sido institucionalizada a través del Decreto 1172/03, cuyo Anexo V describe la capacidad de cualquier organismo público para habilitar un espacio institucional que permita la expresión de opiniones y propuestas, con la finalidad de elaborar proyectos de normas administrativas o leyes para su posterior elevación al Poder Ejecutivo Nacional o al Congreso. El procedimiento de EPN es iniciado, por lo tanto, por organismos públicos.

Con la creación de este mecanismo se pretende crear un espacio de participación ciudadana en el proceso de elaboración de proyectos de ley y/o normas administrativas, sometiendo el borrador de la propuesta normativa al análisis y los comentarios de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general. Este procedimiento permite incluir diferentes voces y enriquecer el debate público en la búsqueda de consensos y mejores soluciones.

Esta forma de participación permite que los actores sociales supervisen y controlen la adopción de normas y decisiones que determinarán la actuación posterior del gobierno, ejerciendo un control social previo sobre la actividad reguladora. Además, cuando los procesos de elaboración participativa se aplican a la adopción de normas que regulan el sistema de control público, la sociedad civil contribuye a la formulación de los mecanismos que establecerán las formas, los alcances y los límites del ejercicio posterior de las funciones de control, lo que fortalece la rendición de cuentas de los órganos de control y garantiza que el sistema de control responda a los intereses públicos.

De acuerdo con el Decreto 1172/03, las etapas de este procedimiento son las siguientes:

1. El organismo elabora el anteproyecto de decisión (ley, decisión administrativa, disposición, resolución, etc.) sobre el que se llevará a cabo la consulta pública.
2. El anteproyecto se difunde a través de distintos medios (gráficos, radiales, televisivos, etc.) a fin de que la ciudadanía conozca su existencia, y se establece un plazo prudencial (no inferior a 15 días) para que los interesados hagan llegar sus comentarios por correo electrónico, por carta postal o de forma personal.²⁴⁶ Éstos deben realizarse por escrito y presentarse a través de un formulario preestablecido, que incluya los datos previstos en el modelo que se presenta a continuación:

246. Debe habilitarse un registro para la incorporación de opiniones y propuestas desde la apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. La presentación de opiniones y propuestas ante el registro es libre y gratuita, y debe realizarse en el lugar determinado en el acto de apertura. Los responsables del registro deben entregar certificados de recepción de las opiniones y/o propuestas y de la documentación acompañada. Cf. artículo 15 del Decreto 1172/03.

Formulario para la presentación de opiniones y propuestas en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas

NÚMERO DE PRESENTACIÓN

- CONTENIDO DE LA NORMA QUE VA A DICTARSE
- DATOS DEL PRESENTANTE

11. NOMBRE Y APELLIDO:

12. DNI:

13. FECHA DE NACIMIENTO:

14. LUGAR DE NACIMIENTO:

15. NACIONALIDAD:

16. DOMICILIO:

17. TELÉFONO PARTICULAR / CELULAR:

18. TELÉFONO LABORAL:

19. DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO:

20. CARÁCTER EN QUE SE PRESENTA (marcar con una cruz lo que corresponde)

Particular interesado (persona física)

Representante de persona jurídica

En caso de actuar como representante de PERSONA JURÍDICA, indique los siguientes datos de su representada:

DENOMINACIÓN / RAZÓN SOCIAL:

DOMICILIO:

INSTRUMENTO QUE ACREDITA LA PERSONERÍA INVOCADA:

- CONTENIDO DE LA OPINIÓN Y/O PROPUESTA

En caso de adjuntarla/s por instrumento separado, marcar la opción correspondiente

.....
.....
.....

Se adjunta informe por separado.

- DETALLE DE LA DOCUMENTACIÓN ADJUNTA

.....
.....
.....

FIRMA:

ACLARACIÓN:

Fuente: <http://www.mejordemocracia.gov.ar/> (con acceso el 9 de octubre del 2008).

Paralelamente, el organismo convocante puede organizar estudios especiales o rondas de consultas con representantes de los sectores involucrados o interesados, para debatir el proyecto presentado.²⁴⁷ Además, pueden recibirse comentarios informales a través de los medios habilitados para ello (casilla de correo electrónico y dirección postal).

3. Una vez recabada y analizada la información recibida, se incorpora formalmente a un expediente administrativo, por medio del cual se tramita el proyecto de norma que se estuviera elaborando.

4. Sobre la base de las recomendaciones y observaciones recabadas, el organismo convocante realiza entrevistas y reuniones personales con grupos reducidos de especialistas, funcionarios y/o expertos de OSC, para la redacción final del proyecto.

5. Una vez terminado, el proyecto final se agrega al expediente para continuar con las etapas formales que llevan a su aprobación.

El inicio de un proceso de EPN depende de la voluntad del organismo público que decida convocarlo. Desde la sociedad civil se puede solicitar por escrito la convocatoria de este procedimiento para tratar un tema determinado, siempre y cuando la solicitud se encuentre debidamente fundamentada; sin embargo, esa solicitud no obliga al organismo en cuestión. El funcionario responsable debe responder a la solicitud en un plazo no mayor que 30 días hábiles.

Cualquier persona interesada en el tema que va a tratarse podrá participar, entregando por escrito sus opiniones y propuestas en el registro habilitado a tal fin. Si bien el procedimiento de EPN no es vinculante, los fundamentos del proyecto normativo deben explicar de qué modo las opiniones y propuestas se han tenido en cuenta. Este procedimiento representa un canal valioso para expresar propuestas y demandas sociales sobre temas específicos; permite incorporar preocupaciones públicas, evaluar la potencial recepción de proyectos normativos, mejorar su contenido, difundir sus propósitos y avanzar en la construcción de consensos.

2.1 La elaboración participativa de normas impulsadas por la OA

El diseño del sistema de EPN se realizó a través de la OA, que lo ha utilizado en diversas ocasiones. Además, la OA (a través de la Dirección de Políticas de Transparencia) ha sido designada como uno de los organismos coordinadores que pueden asistir técnicamente a la autoridad responsable de un procedimiento participativo en particular.²⁴⁸

La OA ha recurrido a este procedimiento para elaborar una serie de proyectos normativos. Por ejemplo, para elaborar el proyecto de Ley de publicidad de gestión de intereses o el proyecto

247. Por ejemplo, talleres de trabajo con sectores de la Administración Pública –como organismos de control o reguladores–, legisladores, jueces, empresas y cámaras de un sector en particular, académicos, periodistas, etc. Cf. artículos 17 y 18 del Decreto 1172/03.

248. El otro organismo de coordinación es la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete (Cf. artículo 8 del Decreto 1172/03).

de Ley de acceso a la información pública, durante los años 2000-01.²⁴⁹ Aunque estos proyectos no recibieron finalmente sanción legislativa, como resultado del procedimiento de elaboración participativa, contaron con amplia legitimidad y respaldo social. Se debe recordar que, si bien el procedimiento no es vinculante, este tipo de convocatorias de participación llega a generar una importante movilización social que aumenta los costos para el decisor y/o legislador de ignorar las opiniones y sugerencias incorporadas al proyecto.

La OA también utilizó este mecanismo, en el año 2003, para proponer una reforma de la Ley de Ética Pública. Para ello, se habilitó una casilla de correo electrónico y se estableció una fecha límite a fin de que la ciudadanía enviase sugerencias y opiniones, que fueron incorporadas a un documento que se envió junto al proyecto de ley definitivo para su posterior tratamiento y estudio legislativo. La misma metodología fue empleada para la elaboración del proyecto de Ley de Protección de denunciantes, informantes y testigos de actos de corrupción, que reglamenta parcialmente el artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, proponiendo mecanismos de protección de testigos que revelan información sobre delitos de corrupción.²⁵⁰

La EPN permite someter proyectos críticos de decisión al análisis y los comentarios de especialistas, afectados y ciudadanos. Esto facilita a los responsables de la decisión obtener información y visiones distintas sobre un tema, antes de tomar una decisión final y concreta acerca de éste. Además, sirve como catalizador para movilizar amplias coaliciones de actores no sólo de la sociedad civil, sino también institucionales (por ejemplo, legisladores, autoridades de órganos de control), que trabajan conjuntamente para el impulso de determinados proyectos normativos.²⁵¹

Tras haber examinado distintas herramientas e instrumentos de información, consulta y participación, la siguiente sección presenta algunas experiencias de cooperación entre órganos de control y OSC en la Argentina.

4. Experiencias de cooperación entre órganos de control y organizaciones de la sociedad civil

La cooperación entre órganos de control y OSC es un área de desarrollo relativamente reciente. Esta área reviste un interés particular pues sirve para activar, reforzar, y hacer más eficiente

249. Uso del procedimiento en el período 2004-2007: en el año 2004, 2; en el 2005, 4; en el 2006, 4; y en el 2007, 3. Cf. “Estudio cuantitativo del uso de las herramientas de participación previstas en los anexos I y V del Decreto Nro. 1172/03 en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional”, Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete, 2007.

250. Para mayor información sobre los proyectos normativos desarrollados sobre la base de este procedimiento, véase http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_02.asp?CurPage=2

251. La experiencia del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública nos recuerda la fragilidad de estas coaliciones de actores, y la necesidad de poner en práctica y fortalecer instrumentos y experiencias de trabajo conjunto y mutua cooperación. Véase Roberto Saba (2008), “El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años”, en José Zalaquett y Alex Muñoz (eds.), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 17-30.

y efectivo el desempeño de estos órganos, de forma que respondan más adecuadamente a las demandas y expectativas de la sociedad, sean más transparentes y ganen credibilidad en el desempeño de sus funciones. Al mismo tiempo, fortalece la capacidad de las OSC en el ejercicio de mecanismos de control social y la promoción de los intereses de la ciudadanía.

La cooperación entre organismos de control y OSC permite crear círculos virtuosos de interacción de largo plazo, lo que facilita la comunicación y el establecimiento de rutinas y redes de contactos, en algunos casos institucionalizados. En contraposición a esto, este tipo de prácticas presenta el reto de preservar la autonomía e independencia de ambas partes, evitando los riesgos de captura o cooptación, que ponen en peligro la credibilidad de los mecanismos de control o del trabajo de las OSC.

A pesar de su desarrollo todavía incipiente, ésta es un área de gran potencial que demanda un mejor conocimiento de las características y formas de cooperación, así como de los recursos disponibles y la voluntad política necesarios para promoverla. Con el objetivo de propiciar este conocimiento, esta sección presenta una selección de experiencias de cooperación entre órganos de control y OSC por medio de instrumentos basados en el intercambio de información y la apertura de espacios de participación. Estas experiencias han sido clasificadas, a su vez, en dos categorías, según se trate de iniciativas que se originan desde arriba, en los órganos de control, o desde abajo, en las OSC.

El análisis de estas experiencias permite explorar las posibilidades, el potencial y las expectativas de colaboración entre órganos de control y la sociedad civil en el desempeño de funciones de control en la Argentina.

A. Información

La complementariedad entre las OSC y los órganos de control ocurre de manera más natural en el uso e intercambio de información. El reconocimiento del derecho de información y las mayores prácticas de transparencia de los órganos de control ponen a disposición de las OSC información que puede utilizarse en la persecución de objetivos de interés público; al mismo tiempo, el nivel de especialización de los órganos de control ofrece recursos para ayudar al desarrollo de la capacidad de las OSC. Por otra parte, la creciente capacidad de éstas para generar información de interés público de forma autónoma se ha convertido en un recurso muy importante para los órganos de control en el desempeño de sus funciones y en el desarrollo de su agenda. En esta sección, presentamos experiencias en este ámbito; discutimos primero aquellas que se originan en los órganos de control y, después, las que se generan desde las organizaciones de la sociedad civil.

1. Información originada en los órganos de control

Una forma en que la labor de las OSC y de los órganos de control se complementa es por medio del uso de la información producida por los organismos y puesta a disposición del públi-

co, a través de herramientas de difusión proactiva o de mecanismos de pedido de información, en iniciativas o proyectos que involucran intereses de la sociedad civil. La información producida por entidades como la AGN y la SIGEN puede utilizarse para iniciar diversas acciones, como denuncias penales, amparos colectivos, programas de monitoreo, investigaciones periodísticas, e incluso como base para fundamentar proyectos de legislación o como material educativo.

En esta sección, presentamos dos ejemplos de cómo la información y especialización profesional de los órganos de control pueden ser aprovechadas por las OSC en el desempeño de sus actividades: por un lado, la utilización de información desarrollada por los órganos de control, y hecha pública de forma proactiva, en iniciativas independientes que hacen uso de instrumentos legales o institucionales disponibles, como en el caso del amparo colectivo; por el otro, una relación de mayor colaboración entre los órganos de control y las OSC, en la que los primeros proporcionan asistencia técnica para que estas organizaciones puedan aprovechar los canales institucionales y otros recursos disponibles, como en el caso de la Comisión de Seguimiento de la CICC. En el primer caso, la actuación de ambos actores se desarrolla de manera más independiente, mientras que el segundo requiere acuerdos y coordinación entre ambos.

1.1 Acciones de amparo: uso de información producida por órganos de control en causas impulsadas por la sociedad civil

Los productos de los órganos de control pueden utilizarse como sustento para la realización de acciones de interés público por parte de las OSC. El juicio de amparo sirve como un recurso de control social posterior directo, a disposición de las OSC, y constituye un instrumento importante para activar el potencial de este tipo de información. La apelación al “derecho para reclamar derechos”, por medio de recursos como el amparo, es un instrumento clave “frente a las debilidades de los organismos de control del Estado”, que “puede constituirse en un instrumento de la ciudadanía, vía el poder judicial, o al menos, en un medio para acceder al escándalo público a través de los medios”.²⁵²

Como parte de los procedimientos de una acción de amparo colectivo,²⁵³ el juez encargado de una causa presentada por la Cooperativa de Trabajadores Pesqueros de la Ciudad del Mar del Plata ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia de esa ciudad, convocó una audiencia

252. Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, *s/f*, p. 31, donde refiere a Catalina Smulovitz, “Ciudadanos, derecho y política”, en Felipe González Morales (ed.), *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1997, p. 435.

253. El amparo colectivo es una figura jurídica que amplía el amparo individual clásico; permite interponer una acción de esta naturaleza contra cualquier forma de discriminación y en defensa de “los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor” y constituye al afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones registradas conforme a la ley como sujetos legitimados para su interposición (Constitución Nacional, art. 43, párrafo 2º). Aunque esta figura tiene un gran potencial como herramienta para promover acciones de interés público en defensa de derechos y garantías, su alcance y relevancia depende de la especificación de su marco legal, que aún está pendiente (véase Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, p. 30). Sobre su uso en el ámbito de la protección del medio ambiente, cf., por ejemplo, el análisis en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), “El amparo colectivo” en <http://www.farn.org.ar/docs/a10/art10-4.html>.

entre las partes del proceso. La Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA)²⁵⁴ participó como observadora en los procedimientos. En este contexto, el abogado de la cooperativa utilizó un informe ambiental de la AGN para dar fundamento a su petición.²⁵⁵

La Cooperativa buscaba evitar que buques factoría pescasen cantidades excesivas de merluza en ciertas zonas de la costa atlántica para evitar la depredación de la especie. Se realizó una segunda audiencia el 14 de agosto de 2008, a la que asistió el presidente de la AGN, y en la cual se solicitó más información a la Subsecretaría de Pesca, al Defensor del Pueblo y a FVSA. La causa sigue en trámite.

Esta experiencia muestra cómo la información generada por los órganos de control puede servir de base y fundamento para incrementar la credibilidad y justificar, con datos reconocidos oficialmente, iniciativas y demandas impulsadas por la sociedad civil. Esta forma de aprovechar los productos de los órganos de control incrementa la legitimidad y las expectativas de éxito de este tipo de iniciativas, al tiempo que demuestra la utilidad pública y mejora la percepción social de estos órganos. Así, la labor de ambas partes se complementa en la persecución de objetivos comunes: la acción de las OSC genera efectos prácticos a partir de los hallazgos de los órganos de control, mientras que la información que éstos producen da sustento a los reclamos de la sociedad civil. Éste es un ejemplo de cómo la difusión proactiva de información tiene repercusiones prácticas importantes en la labor de otros actores que participan en labores de control.

1.2. Asistencia técnica proporcionada por órganos de control: la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC

La información y capacidad técnica que poseen los órganos de control también constituyen recursos importantes que puede ponerse a disposición de las OSC en la realización de acciones de interés público.²⁵⁶ Uno de los requisitos y retos importantes para el desarrollo de las actividades de la sociedad civil es contar con la especialización y capacidad para ejercer de manera efectiva sus funciones. Para ello, ejercicios de colaboración entre OSC y órganos de control permiten aprovechar el acervo técnico y el aprendizaje práctico depositado en las instituciones del Estado, en beneficio de los objetivos comunes a ambos tipos de actores.

254. De acuerdo con su portal de Internet, la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) es “una institución de bien público sin fines de lucro e independiente, cuya “misión es promover la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales argentinos, revertir las pautas de consumo que los afectan y apoyar el desarrollo sustentable”. (<http://www.vidasilvestre.org.ar/> con acceso el 9 de octubre del 2008).

255. Una presentación del Informe de Pesca del año 2008 está disponible en el portal de Internet de la AGN (http://www.agn.gov.ar/Presentacion_Pesca.swf, con acceso el 9 de octubre de 2008). Los informes de la AGN pueden encontrarse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.agn.gov.ar/ninformes.htm/>

256. La asesoría técnica por parte de los órganos de control a las OSC forma parte de la más amplia labor que debieran realizar los primeros en la capacitación de la ciudadanía en el sistema de cooperación externo. Sobre esto, véase ACIJ, “Acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Guía de buenas prácticas”, 2008.

Una experiencia en este ámbito es la asistencia técnica proporcionada por la OA a las OSC que colaboran con el Comité de Expertos de la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC (Convención Interamericana Contra la Corrupción).²⁵⁷ La Comisión de Seguimiento lleva a cabo un proceso de evaluación entre los Estados Parte de la CICC,²⁵⁸ a fin de determinar el nivel de implementación o cumplimiento de los compromisos asumidos por cada Estado. El Comité de Expertos (integrado por representantes de los Estados partes) desarrolla estas evaluaciones, cuya metodología contempla una instancia en que las OSC, a través de la Secretaría, pueden participar,²⁵⁹ ya sea presentando documentos con propuestas sobre las disposiciones de la CICC cuya implementación debiera analizarse; con información sobre el cumplimiento de las disposiciones evaluadas; o con propuestas sobre temas de interés colectivo, así como por otros medios tales como exposiciones verbales sobre asuntos relacionados.

Con el objeto de participar en estos procedimientos, a instancias del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, se conformó una Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Comisión Interamericana Contra la Corrupción en la República Argentina, integrada por numerosas OSC y asociaciones profesionales (abogados, escribanos y de ciencias económicas).²⁶⁰ Esta Comisión “desarrolla sus actividades trabajando de modo conjunto con la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, que se encarga de brindar asistencia técnica e información a la Comisión, con el objeto de que ésta pueda cumplir con su cometido de monitoreo”.²⁶¹

257. Sobre este comité, véase Convención Interamericana Contra la Corrupción, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención, “Reglamento y Normas de Procedimiento” (Washington, DC, 2002), disponible en el portal de la OA (http://www.anticorruption.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5, con acceso el 9 de octubre de 2008). Como vimos en la Parte II, la participación en la Convención forma parte de las funciones de la OA.

258. El Comité de Expertos realiza la evaluación de cada país, tomando como punto de partida la información provista por el propio Estado en las respuestas a un cuestionario elaborado por el comité mismo. Véase, por ejemplo, Convención Interamericana Contra la Corrupción, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención, “Cuestionario para la primera ronda de análisis”, 2003, disponible en el portal de la OA (en http://www.anticorruption.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5, con acceso el 9 de octubre de 2008).

259. Véase la Sección V, “Participación de organizaciones de la sociedad civil”, del recién citado “Reglamento y Normas de Procedimiento”, artículos 33-35, así como el artículo 8 del “Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción”, disponible en el portal de la Organización de Estados Americanos (http://www.oas.org/juridico/spanish/declaracion_de_los_estados_parte.htm, con acceso el 9 de agosto de 2008).

260. De acuerdo con su primer informe, “Con el objetivo central de ejercer las acciones necesarias para impulsar, difundir y verificar el grado de cumplimiento por parte de la República Argentina de la CICC, un grupo de organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales coordinados por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal han suscripto un Convenio que es el primero de su especie en el continente. La Comisión de Seguimiento elaborará informes periódicos acerca del estado de implementación de la CICC en la legislación argentina recabando para ello, entre otras fuentes, información de los distintos organismos públicos con competencia específica en temas vinculados a la normativa de la Convención. Asimismo presentará tales informes en el seno del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC, para que los Estados partes del Mecanismo encargados del análisis de la legislación argentina cuenten con información del sector civil”, Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la CICC, Primer Informe, 2002, disponible en el portal de la OA (http://www.anticorruption.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5, con acceso el 9 de octubre de 2008).

261. OA, “Participación de la Oficina Anticorrupción en la Décima Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC)”, Praga, 2001, p. 4, disponible en el portal de la OA (<http://www.anticorruption.gov.ar/10%20IACC%20PRAGA.pdf>, con acceso el 9 de octubre de 2008).

Esta experiencia de colaboración ejemplifica, en primer lugar, el aprovechamiento de la capacidad técnica desarrollada por la OA por parte de las OSC interesadas en presentar sus evaluaciones para que el Comité de Expertos las tenga en cuenta. Al mismo tiempo, muestra cómo la información, el seguimiento y las experiencias producidos por las OSC pueden ser incorporados por organismos formales (en este caso, un organismo internacional, la Comisión de Seguimiento de la CICC, a través de su Comité de Expertos).

2. Información originada en las organizaciones de la sociedad civil

La cooperación entre los órganos de control y las OSC puede también ocurrir en sentido contrario, de manera que los primeros hagan uso de la información generada por sectores organizados de la sociedad civil.²⁶² Estas colaboraciones son mutuamente benéficas, permitiendo a los órganos de control aprovechar las capacidades de la sociedad civil para mejorar, complementar y dar mayor credibilidad a sus productos, mientras que las OSC pueden beneficiarse de la capacidad institucional y técnica y de la proyección pública de los órganos de control.

En esta sección, se presentan cuatro experiencias de colaboración entre OSC y órganos de control que parten de la utilización de información generada por las primeras. Los dos primeros ejemplos utilizan la información producida por OSC en beneficio de las funciones desempeñadas por los órganos de control. En el primer caso, las OSC asistieron a la OA en la preparación de respuestas en el marco de las acciones de seguimiento de la CICC, mientras que en el segundo, un informe de monitoreo realizado por una OSC a la AGN redundó en reformas y mejoras a este órgano.

En las otras dos experiencias de colaboración analizadas, la información producida por las OSC sirvió para activar las funciones de órganos de control en temas de interés público. En estos casos, las iniciativas de las OSC se beneficiaron de la fortaleza, capacidad institucional, recursos y legitimidad de los órganos de control para lograr un impacto mayor. La primera de estas experiencias activó mecanismos jurídicos en defensa del derecho a la protección medioambiental, mientras que la segunda produjo la incorporación de información y preocupaciones de la sociedad civil en un informe de la AGN.

2.1. Asistencia proporcionada por OSC: la OA en la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC

La relación de asistencia puede cambiar de sentido cuando son los órganos de control los que requieren aportes de información, experiencia o capacidad técnica desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil. El aprovechamiento de recursos desarrollados por organizaciones independientes proporciona medios adicionales a las instituciones de control del Estado, además de que acrecienta la credibilidad y legitimidad de sus productos, al mismo tiempo que proporciona más visibilidad e influencia a los resultados de la labor de las OSC.

262. También puede provenir de ciudadanos individuales, aunque no se presentara ninguna experiencia de este tipo.

En el marco del mecanismo de la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la CICC recién analizado, el reglamento del Comité de Expertos permite que los organismos públicos responsables de contestar el cuestionario sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada Estado cuenten con la cooperación de OSC en la preparación de sus respuestas. La Oficina Anticorrupción ha hecho uso de esta posibilidad en varias ocasiones, al solicitar, por ejemplo, al Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE)²⁶³ información sobre causas de corrupción, y al Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC),²⁶⁴ información sobre normativas provinciales.

La cooperación entre los órganos de control y las OSC en evaluaciones y estudios de interés público permite sumar capacidades y aprovechar de forma complementaria recursos e información que de otra manera permanecerían dispersos. Esto permite un desempeño más completo de las funciones de control y fortalece la legitimidad de la labor de ambas partes.

2.2. Monitoreo de órganos de control: informe de la ACIJ sobre la AGN

La labor de las OSC muestra algunos de sus efectos más positivos cuando sus productos son capaces de activar el funcionamiento de los organismos de control y contribuyen a su mejora. Esta forma de sinergia entre los organismos públicos y la sociedad civil depende tanto de la capacidad técnica y la calidad de los productos de las OSC como de la voluntad política y la disposición de los organismos de control. En algunos casos, inclusive, la publicidad de estas evaluaciones y la presión social pueden mejorar la capacidad de negociación, frente a otros sectores del gobierno, de funcionarios interesados en reformar y mejorar las instituciones de control.

En el marco de la campaña “Mejor Control, Mejor Gobierno”, en 2005, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)²⁶⁵ preparó un informe²⁶⁶ sobre el funcionamiento y la estructura de la Auditoría General de la Nación.²⁶⁷ Este informe incluye un diagnóstico de la AGN y presenta una serie de propuestas para su fortalecimiento.

263. De acuerdo con su página de Internet, CIPCE es una organización no gubernamental dedicada al desarrollo de políticas de prevención de la criminalidad económica. Su objetivo principal es promover el desarrollo de mecanismos de recuperación de activos. Asimismo, se dedica al litigio en los principales casos judiciales de corrupción y al desarrollo de actividades de investigación y formación sobre temas relacionados a la delincuencia económica (<http://www.ceppas.org/cipce/>).

264. De acuerdo con su página de Internet, CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Se dedica a analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina (<http://www.cippec.org/nuevo/index.php>).

265. La ACIJ fue fundada en 2002 con el fin de demandar transparencia y rendición de cuentas en las instituciones y para promover políticas a favor de los más pobres en la Argentina. Como parte de sus actividades, ACIJ analiza informes de auditoría y monitorea las acciones emprendidas para implementar las recomendaciones contenidas en esos informes.

266. La serie de reportes de la ACIJ titulada “En busca del control perdido (I-IV)” está disponible en el portal de la asociación (<http://www.acij.org.ar>) en la sección “Fortalecimiento Institucional”, bajo “Documentos”. El número II de la serie lleva el subtítulo “Informe sobre el trabajo y estructura de la Auditoría General de la Nación y propuestas para su modificación”.

267. La metodología de la investigación incluyó la búsqueda y compilación de normas, artículos doctrinarios, periodísticos y de opinión, así como un relevamiento cualitativo y cuantitativo de las actas del Colegio de Auditores, diversas solicitudes de información pública a organismos y entrevistas con distintos expertos.

A partir del trabajo desarrollado por la OSC, la AGN emprendió una serie de reformas institucionales, como la creación de una oficina de prensa, el avance en la producción de informes de auditoría más accesibles al público en general,²⁶⁸ y la modificación del portal de Internet del organismo para hacerlo más amigable. Otro informe de la ACIJ sobre el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación tuvo también efectos positivos en su desempeño.²⁶⁹

Este tipo de actividades de monitoreo de los órganos de control representa una forma importante de “control de los controladores” desde la sociedad civil y favorece el fortalecimiento institucional del sistema de control, al mismo tiempo que puede favorecer, como en el caso de la ACIJ y la AGN, prácticas de colaboración entre los órganos de control y las OSC en este ámbito.

2.3. Incorporación de temas a la agenda: la Asociación de Vecinos de “La Boca” y la Cuenca Matanza-Riachuelo

Las iniciativas de las OSC pueden incorporar directamente temas a la agenda de los órganos de control, activando su funcionamiento en asuntos de interés público que no se han percibido como problemas o que no han recibido la atención debida. Las OSC pueden generar la información necesaria para iniciar procesos en defensa de derechos y garantías, y presentarlos ante las instancias de control relevantes, de forma que la evidencia presentada sirva para que las instituciones encargadas del ámbito específico adopten las medidas necesarias. Así, la información proveniente de las organizaciones y retomada por los órganos de control puede activar mecanismos de defensa y protección de intereses públicos.

La Asociación de Vecinos de “La Boca”²⁷⁰ es una asociación dedicada a iniciativas de índole barrial y a cuestiones vinculadas al deterioro medioambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.²⁷¹ Como resultado de estas actividades, la asociación estableció contacto con diversos órganos de control, presentando el problema, primero ante el Defensor del

268. Véase, en este capítulo, la sección sobre herramientas de información.

269. Sobre el informe acerca de la CPMRC, véase Vivek Ramkumar, *Our Money, Our Responsibility*, Washington, DC, The International Budget Project, *s/f*, pp. 139-41.

270. De acuerdo con su página de Internet, la Asociación de Vecinos de “La Boca” es “una organización no partidaria, con Personería Jurídica, inscripta en el Registro de Organizaciones para Acción Comunitaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, miembro fundador de la Red S.O.S. Riachuelo, miembro activo de la Red Nacional de Acción Ecologista (RENACE) y adherida a un centenar de otras redes. Su trabajo se centra en temas de seguridad, salud, urbanismo, y el mejoramiento de la calidad de vida barrial, dentro de un contexto social con escasos recursos, como son los barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires, máxime los integrantes de la degradada Cuenca del Riachuelo” (<http://www.avelaboca.org.ar/>).

271. La Cuenca Matanza-Riachuelo, situada en el centro industrial del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, tiene una superficie de más de 2200 kilómetros cuadrados, es colectora de 60 afluentes, y afecta a parte de la ciudad y a quince municipios de la provincia de Buenos Aires. Se trata del curso de agua más contaminado de la Argentina.

Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires,²⁷² luego ante el Defensor del Pueblo de la Nación,²⁷³ y finalmente ante la AGN, para que estos organismos, dentro de sus respectivas competencias, actuasen a favor de la recuperación de la cuenca.

La información proporcionada por la asociación permitió a la Defensoría del Pueblo iniciar causas judiciales para establecer la responsabilidad de la contaminación de la cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo, mientras que la AGN se benefició de la disponibilidad de la información para el desempeño de sus funciones de auditoría externa. Los informes realizados en virtud de esta colaboración fueron una pieza fundamental para la que la Suprema Corte de Justicia diese fundamento al fallo por el cual se obliga a la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sanear la cuenca.²⁷⁴ Actualmente, la causa sigue en trámite.²⁷⁵

Las acciones de la Asociación de Vecinos de “La Boca” consiguieron activar la acción de los órganos de control en defensa de un ámbito de interés y trascendencia públicos. La activación del sistema de control permite hacer efectivas demandas sociales. Por su parte, la cooperación de los órganos de control otorga capacidad institucional, visibilidad pública y fortaleza a la acción de las OSC en asuntos de interés común.

2.4. Colaboración para producir información: informe de Pesca de la AGN en colaboración con CeDePesca

Las OSC pueden promover la difusión de información de interés público, facilitando los resultados de su labor de recolección y sistematización de información en áreas específicas a organismos de control que tienen la capacidad de producir informes oficiales, con mayor trascendencia institucional. La colaboración en la producción de estos reportes aumenta el impacto potencial de los esfuerzos de investigación de las OSC, particularmente en temas que de otra manera (por razones que pueden ir desde limitaciones técnicas o de recursos, hasta las prioridades establecidas para el trabajo de los órganos de control) no recibirían la atención debida.

272. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un órgano de control unipersonal, autónomo e independiente, que protege y defiende los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos de la ciudad; supervisa y garantiza que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controla que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades (<http://www.defensoria.org.ar/>).

273. El Defensor del Pueblo de la Nación es una institución con plena independencia y autonomía funcional, instituido en el ámbito del Congreso de la Nación. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las leyes; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Puede realizar investigaciones conducentes al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública y sus agentes, ante violaciones a los derechos humanos y el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos; tiene legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede judicial (<http://www.defensor.gov.ar/>).

274. Cf. el fallo de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008. Los fallos pueden consultarse a través del buscador del portal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (http://www.csjn.gov.ar/documentos/cfal3/cons_fallos.jsp), con el número de expediente M. 1569. XL.

275. Cf., por ejemplo, el informe del Defensor del Pueblo de la Nación (que puede obtenerse en <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>) o el informe de la AGN (en http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006_024.pdf).

El Centro de Desarrollo para la Pesca Sustentable (CeDePesca)²⁷⁶ proporcionó a la AGN un informe sobre el sector pesquero, lo que sirvió para la incorporación de algunas de sus consideraciones en diversas auditorías sobre el medio ambiente. Esta colaboración permitió a la AGN mejorar un informe sobre el sector, identificando una serie de falencias e irregularidades, relacionadas con los topes de captura, la debilidad de los controles en materia de inspecciones, permisos, controles de la cantidad de pesca declarada en distintos puertos, etc., y destacando la necesidad de incrementar la transparencia de los operadores de este sector.

Como en el caso anterior, la colaboración entre las OSC y los órganos de control permite dar mayor proyección a las iniciativas de interés social promovidas por la sociedad civil. Al mismo tiempo, mejora la calidad de los productos de los órganos de control y contribuye a que éstos reflejen las preocupaciones sociales.

B. Participación

La participación conjunta de los órganos de control y las OSC en proyectos y programas de interés común es de gran utilidad para reforzar el diseño, la implementación y la visibilidad de las acciones de control. La participación de los órganos de control en iniciativas de las OSC ofrece a la sociedad civil recursos técnicos y de información, así como acceso a áreas del sector público que contribuyen al desarrollo de su agenda de control social. Por otra parte, la participación de las OSC en actividades de los órganos de control posibilita incorporar la experiencia y la capacidad técnica específicas de la sociedad civil para mejorar el diseño y la adecuación de sus actividades y proyectos a las preocupaciones sociales, así como para incrementar la visibilidad de sus acciones.

1. Participación de órganos de control en iniciativas de OSC

La participación de órganos de control en iniciativas de la sociedad civil permite incorporar su perspectiva, información y capacidad técnica, beneficiarse de sus recursos y experiencia, coordinar labores comunes o complementarias, así como integrarlos como puentes con otros organismos públicos.

Las experiencias que presentamos a continuación pueden dividirse en dos modelos: las que realizan esta cooperación en ámbitos relativamente circunscritos o informales, y las que establecen instrumentos formales de participación. Entre las primeras, se encuentra la integración de representantes de órganos de control en iniciativas de la sociedad civil y su participación en ejercicios académicos. Entre los segundos, se encuentran dos experiencias de convenios de colaboración entre OSC y órganos de control.

276. De acuerdo con su página de Internet, CeDePesca es una organización no gubernamental, con base en Mar del Plata, cuya misión es trabajar por pesquerías sostenibles y socialmente equitativas en la región. Impulsa mecanismos de participación, intercambio y diálogo de los diferentes actores del sector pesquero; realiza labores de investigación, capacitación, información; y promueve la búsqueda de alternativas que contribuyan al logro de una pesca sostenible en América latina (<http://www.cedepesca.org.ar/>).

1.1. Participación de órganos de control en programas de la sociedad civil: el Programa Contrataciones Públicas de la Fundación Poder Ciudadano

La participación de integrantes de órganos de control en consejos asesores u otras instancias de apoyo y coordinación de iniciativas y programas de OSC aporta información y conocimiento especializados, permite mejorar el rendimiento de los programas y contribuye a la coordinación de actividades.

El Programa de Contrataciones Públicas Transparentes de Poder Ciudadano tiene como objetivo generar herramientas de transparencia para el desarrollo de la actividad comercial entre los sectores público y privado, y promocionar la participación ciudadana en las contrataciones del Estado en diversos procedimientos de selección de contratistas en el ámbito municipal, provincial y nacional.²⁷⁷ Esto significa que busca generar herramientas prácticas para el monitoreo de procesos de contratación pública por parte de la sociedad civil. Entre otras actividades, el programa ha publicado un estudio diagnóstico que incluye indicadores de cómo se contrata en el sector público nacional en la Argentina.²⁷⁸

Si bien el programa es ejecutado en su totalidad por Poder Ciudadano, cuenta con un Consejo Asesor que se reúne de manera periódica, y que integra al presidente de la AGN y la Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas. Este consejo contribuyó especialmente a la definición del programa, identificando la necesidad de incluir la obra pública como área relevante para la publicación *Contrataciones vulnerables. Estudio de percepción sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*. Además, el consejo contribuyó a elaborar una serie de recomendaciones para mejorar el sistema de contrataciones públicas, que incluyó desde reformas legales (por ejemplo, para incorporar un sistema de compras electrónicas) hasta propuestas reglamentarias que dieran más transparencia y control social a las licitaciones públicas, así como mayor capacitación para los empleados y funcionarios que integran las unidades de compras de los organismos públicos.

Incluir integrantes de los órganos de control en iniciativas de las OSC fortalece estos programas al incorporar conocimiento especializado, experiencia e información que contribuyen a hacerlos más efectivos.

1.2. Participación de órganos de control en el marco de proyectos académicos: investigación sobre instrumentos para recuperar activos

La incorporación de funcionarios de los órganos de control en proyectos académicos vinculados a su ámbito de trabajo representa una oportunidad para el intercambio de información,

277. Véase la página de Internet del proyecto en el portal de Poder Ciudadano (<http://www.poderciudadano.org/?-do=temas&id=86&PHPSESSID=64cf8f5fd24b662152923a38623f666e>).

278. En la página de Internet del proyecto, están disponibles dos publicaciones: *Contrataciones públicas vulnerables* (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_8.pdf) y *Transparencia y control social en las contrataciones públicas* (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_9.pdf).

perspectivas, prioridades y preocupaciones; para promover nuevas áreas de interés; para fomentar el conocimiento y entendimiento de este ámbito, y para crear redes de profesionales con un interés común en el sistema de control. Sirve también para abrir espacios críticos e investigar limitaciones y áreas desatendidas.

En el marco de un proyecto de investigación orientado a relevar legislación y prácticas vigentes de cooperación institucional para recuperar activos provenientes de actos de corrupción, la Universidad de San Andrés organizó una serie de desayunos con altas autoridades de los órganos de control, entre los que se encontraban funcionarios de la FIA y de la OA.

Como resultado de esta actividad, el tema de la recuperación de activos provenientes de la corrupción fue integrado a la agenda de los funcionarios públicos con responsabilidades en la materia. También se realizó un análisis exhaustivo de la legislación y reglamentación vigente en materia de recuperación de activos, para detectar falencias o vacíos normativos y proponer reformas. Asimismo, se generó una mejora del diálogo interinstitucional, lo que favorece más cooperación y coordinación entre las distintas agencias que cuentan con información relevante en este ámbito (Banco Central, Agencia Federal de Ingresos Públicos, Unidad de Información Financiera, Procuración del Tesoro de la Nación y FIA).

Experiencias como ésta revelan el potencial de integrar a representantes de los órganos de control en discusiones sobre temas específicos en su área de trabajo, y el efecto benéfico del intercambio de opiniones entre profesionales de distintos ámbitos con intereses comunes. Al mismo tiempo, abre oportunidades para integrar nuevos temas en la agenda de control.²⁷⁹

2. Colaboración de OSC en actividades de órganos de control

La participación de las OSC en las actividades de los órganos de control permite no sólo aprovechar los recursos técnicos y de información desarrollados por esas organizaciones, sino también responder de manera más ágil a las preocupaciones y demandas de la sociedad civil, así como fortalecer y legitimar las acciones públicas de control. Al mismo tiempo, crea espacios para avanzar los programas de interés público impulsados por las OSC en el marco de las instituciones del Estado. Experiencias como éstas pueden generar sinergias importantes en beneficio del sistema de rendición de cuentas.

279. Si bien no es una actividad con OSC, vale mencionar que en 2004 la OA contrató a un consultor para hacer un estudio sobre el tema de lavado y recupero (<http://www.anticorruptcion.gov.ar/documentos/Reg.%20del%20Dec.Derecho%20Comp.PDF>)

2.1. Participación de las OSC en la formulación de planes de auditoría Plan Operativo Anual de la AGN

La inclusión de OSC en la formulación de los programas de actividades de los órganos de control genera amplios beneficios para el sistema de rendición de cuentas, ya que permite que la actuación de estos órganos responda de manera más inmediata a las preocupaciones sociales, lo que aumenta la percepción pública de la relevancia de su labor. Estas prácticas otorgan más flexibilidad a los órganos de control, hacen que respondan mejor a las demandas de la sociedad civil y pueden, incluso, fortalecer su posición ante otros actores políticos o burocráticos, con lo que se incrementa su capacidad de acción frente a intereses particulares.

En el contexto de una serie de limitaciones identificadas en la elaboración del Plan Operativo Anual de la AGN,²⁸⁰ la ACIJ propuso que se crease una instancia por medio de la cual organizaciones de la sociedad civil pudiesen proponer aspectos de auditoría de interés o relevancia pública específicos, durante la elaboración de este plan.

En 2005, el presidente de la AGN estableció de manera informal un procedimiento para que las OSC que habían establecido algún vínculo con la Auditoría (entre ellas, la Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales, y CIPPEC) pudieran proponer agencias o programas susceptibles de incluirse en el Plan Operativo.²⁸¹ El organismo evaluó las propuestas y explicó cuáles eran viables de realizar en términos técnicos y cuáles habían sido ya incluidas. Varias propuestas de las OSC se incluyeron en el Plan Operativo. Las propuestas que han sido incorporadas comprenden auditorías sobre la asignación de publicidad oficial y al CEAMSE,²⁸² así como el análisis de la accesibilidad para personas con discapacidad motriz en los edificios de cada una de las agencias auditadas.

Como resultado de esta primera experiencia, la ACIJ presentó una propuesta al Colegio de Auditores para instituir de manera formal este mecanismo de colaboración. El Colegio de Auditores Generales (en el punto 23 de la sesión del 8 de febrero del 2006) aprobó la institucionalización del mecanismo de participación de las OSC en el proceso de planificación de la AGN.²⁸³

280. El Plan Operativo Anual de la AGN establece su programa de actividades, identificando los organismos públicos que serán auditados y estableciendo puntos de auditoría específicos. Este plan es acordado por la AGN juntamente con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Cf. la sección relevante en la Parte II de este documento.

281. La AGN organizó una reunión en la que explicó el sistema de control externo, el tipo de auditorías que realiza el organismo y el tipo de propuestas que podían hacerse. Las OSC definieron sus propuestas de manera independiente, a través de procesos internos.

282. Coordinación Ecológica. Área Metropolitana. Sociedad del Estado. Es una empresa del estado de carácter interjurisdiccional (con capital de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), especializada en el transporte y la disposición final de los residuos sólidos urbanos (<http://www.ceamse.gov.ar/abre-home.html>).

283. <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/ARG-Anexo%201-%20Avances%20Implem%20Recom.pdf>

2.2 Convenios de colaboración entre OSC y órganos de control: convenios de la FIA con ISV y Poder Ciudadano

El establecimiento de convenios de colaboración entre órganos de control y OSC permite formas de cooperación institucional mediante los cuales estos órganos pueden aprovechar la información y capacidad técnica desarrolladas por las OSC en áreas específicas, mientras que éstas pueden coadyuvar a la implementación más eficiente de las labores de control en su ámbito de actuación. La formalización de estas modalidades de cooperación mediante convenios aumenta su impacto, permite darles mayor continuidad y seguimiento, y favorece la transparencia y legitimidad de actividades específicas.

Como parte de un proyecto de modernización institucional de su funcionamiento y estructura, la FIA suscribió convenios de colaboración con dos OSC: Instituciones Sin Violencia (ISV) y Poder Ciudadano (PC).

El convenio de cooperación institucional entre ISV y la FIA, firmado en marzo de 2005, se establece a partir de la identificación de beneficios mutuos derivados de la cooperación entre ambas organizaciones. Por un lado, ISV cuenta con conocimientos técnicos en materia de violencia laboral y recibe denuncias de acoso en este ámbito. Por el otro, la FIA cuenta con potestades de investigación en casos de esta índole y demostró voluntad de abordar seriamente un área en la cual había pocos avances realizados desde el sector público.

Como parte de este convenio, en julio de 2005, la FIA estableció una dependencia especializada en la recepción y el trámite de denuncias sobre hechos de violencia laboral ocurridos en el ámbito de las dependencias de la Administración Pública Nacional, y otra de orientación psicosocial para víctimas de estos casos, a cargo de personal de ISV. Además, el convenio contempla políticas de prevención, atención y resolución de situaciones de violencia institucional por diversos medios, incluyendo talleres de atención grupal para los afectados, así como la elaboración y publicación de documentos de difusión y prevención de la violencia laboral.

Por su parte, en el Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia, suscrito en abril de 2004, la FIA y Poder Ciudadano establecieron su compromiso con las políticas de transparencia y acordaron que Poder Ciudadano sugeriría y daría seguimiento a un conjunto de recomendaciones para promover la transparencia y la publicidad en las acciones del organismo, y que la FIA prevería mecanismos para implementar gradual y progresivamente esas recomendaciones. Entre las recomendaciones presentadas, que están en proceso de ser implementadas, se destacan las siguientes:

- Incorporar un mecanismo de seguimiento de expedientes en trámite, para agilizar el funcionamiento del organismo y el conocimiento público de las causas.
- Establecer criterios objetivos y públicos para decidir la intervención o no de la FIA en sumarios administrativos.
- Incorporar una computadora de acceso público para la consulta de expedientes.
- Mejorar la página de Internet del organismo, incluyendo información como su organigrama, los procedimientos para realizar denuncias, además de una síntesis de los casos más relevantes.
- Mejorar la señalización del edificio donde funciona la FIA, para facilitar el acceso público.

C. Cuadro comparativo de experiencias de cooperación

La siguiente tabla muestra un intento de sistematización de las características principales de las experiencias presentadas en esta sección.

Buenas prácticas Cooperación entre OSC y órganos de control para la rendición de cuentas

Recurso	Dirección	Tipo de caso	Organización de la sociedad civil	Tipo de organización	Organismo de control	Naturaleza de la colaboración	Nivel de formalización	Descripción de la experiencia
INFORMACIÓN	Desde abajo	Acciones de amparo	Cooperativa de Trabajadores Pesqueros de la Ciudad del Mar del Plata	Asociación laboral	AGN / Poder Judicial	Asistencia y activación	Bajo	Se usa la información generada por el órgano de control para iniciar una acción de amparo colectivo
	Desde arriba	Seguimiento de la CICC	Colegios profesionales, OSC y otras asociaciones, agrupados en la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la CICC en la República Argentina	Grupo de incidencia	OA	Asistencia	Medio	Se asesora a OSC sobre mecanismos de seguimiento de la CICC
	Desde abajo	Seguimiento de la CICC	Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la CICC en la República Argentina	Grupo de incidencia	OA	Asistencia	Medio	El órgano de control solicita información a OSC para responder al mecanismo de seguimiento
	Desde abajo	Monitoreo de órganos de control	ACIJ	Grupo de investigación e incidencia	AGN	Asistencia	Medio	El informe diagnóstico impulsa reformas en el órgano de control
	Desde abajo	Incorporación de temas en la agenda	Asociación de Vecinos de "La Boca"	Organización comunitaria	Defensorías del Pueblo y AGN	Activación	Bajo	La información generada por OSC activa órganos de control
	Generada desde abajo	Colaboración para producir información	CeDePesca	Grupo de incidencia	AGN	Colaboración	Bajo	La información generada por OSC es integrada en auditorías oficiales

	Dirección	Tipo de caso	Organización de la sociedad civil	Tipo de organización	Organismo de control	Naturaleza de la colaboración	Nivel de formalización	Descripción de la experiencia
PARTICIPACIÓN	Desde abajo	Apertura de OSC a la participación de órganos de control	Poder Ciudadano: Programa de Contrataciones Públicas Transparentes	Grupo de investigación e incidencia	AGN y FIA	Asistencia/ Colaboración	Medio /Alto	Los funcionarios de órganos de control son miembros de Consejo Asesor de OCS
	Desde abajo	Participación de órganos de control en proyectos académicos	Universidad de San Andrés	Institución académica	FIA y OA	Colaboración	Bajo	Los funcionarios de órganos de control participan en proyectos de investigación
	Desde abajo	Participación en la formulación del plan de auditoría	Distintas OSC (ACIJ, ADC, CELS, CIPPEC)	Grupos de investigación e incidencia	AGN	Colaboración	Alto	La inclusión de áreas que va a auditar el órgano de control a partir de la sugerencia de OSC
	Desde arriba	Colaboración en auditorías	Departamento de Discapacidad de la CTA	Sindicato	AGN	Colaboración	Medio	La incorporación de OSC al proceso de auditoría
	Desde arriba	Convenios de colaboración	Instituciones Sin Violencia Poder Ciudadano	Grupos de investigación e incidencia	FIA	Colaboración	Alto	La formalización de acuerdos para desarrollar actividades específicas

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusión

En esta Parte III, se han revisado una serie de herramientas y buenas prácticas para el fortalecimiento de la cooperación y la creación de puentes y espacios de colaboración entre la sociedad civil y los órganos del sistema de control público en la Argentina. Este análisis no pretende ser exhaustivo, pero sí ofrecer un panorama de algunas experiencias y herramientas que se están poniendo en práctica y que contribuyen a reforzar la rendición de cuentas. El carácter incipiente de estas prácticas muestra que queda mucho por hacer; su desarrollo indica que de manera creciente existe una ventana de oportunidad para fortalecer los sistemas de rendición de cuentas mediante la interacción entre las OSC y los órganos de control.

En muchos casos, los instrumentos presentados han resultado de la adopción de normas y estándares internacionales y su incorporación al ordenamiento jurídico doméstico.²⁸⁵ En otros

285. Este documento no se ha centrado en el papel que pueden desempeñar los regímenes internacionales en ampliar los instrumentos disponibles para que los actores locales puedan demandar una rendición de cuentas efectiva. Sin embargo, como hemos visto en el caso de la CICC, discutido antes, la adopción por los Estados de convenciones internacionales pone a disposición de la sociedad civil una serie de instrumentos para fortalecer la rendición de cuentas. Véase Enrique Peruzzotti, "The workings of social accountability", pp. 10-11.

casos, los instrumentos aprovechan las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías. De igual modo, las experiencias de colaboración están dando todavía sus primeros pasos. Algunas explotan las ventajas que ofrece la información privilegiada pero técnicamente distinta que tanto los órganos de control como la sociedad civil poseen en diversos temas. Otras abren espacios de asistencia técnica y cooperación tanto desde la sociedad civil como desde los órganos de control.

La cooperación genera mejores instituciones de control y una rendición de cuentas más efectiva, en beneficio de una gobernabilidad incluyente. De este modo, se fortalecen las instituciones democráticas, aumenta la eficiencia de las organizaciones públicas, y los gobiernos responden mejor a los intereses y demandas de la ciudadanía.

Para avanzar hacia el establecimiento de puentes entre la sociedad civil y el sistema de control público se requiere superar la desconfianza existente entre ambos actores para fortalecer una cultura de cooperación. Esto se logra, en buena medida, mediante la experiencia. Es necesario desarrollar y establecer instrumentos y mecanismos que faciliten la colaboración, y desarrollar las capacidades técnicas de ambas partes para facilitar el intercambio. Todo ello, sin perder de vista que no deben descuidarse los logros ya obtenidos y que es crucial explotar el potencial de los instrumentos disponibles. Es necesario monitorear la implementación de estos instrumentos y proceder a evaluar los resultados de las experiencias de colaboración existentes, para poder avanzar en el diseño de nuevos mecanismos. Éstas son tareas urgentes para la sociedad civil. Aunque aisladas y todavía esporádicas, estas experiencias suponen pasos prometedores.

BIBLIOGRAFÍA

Parte I

- Alberdi, Juan Bautista, *Las Bases*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1969.
- Banisar, David, “FreedomInfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Records Around the World”, julio de 2006. <http://www.freedominfo.org>
- Behn, Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.
- Cunill Grau, Nuria, “Critical junctures of social accountability: Lessons from Latin America”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.
- ---, “Responsabilización por el control social”
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>
- Fox, Jonathan, “Civil society and political accountability. Propositions for discussion”, presentado en “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, University of Notre Dame, 2000.
- ---, “El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?”, en Conferencia Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, Ciudad de México, 2007.
- ---, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles latinoamericanos*, Nro. 27, enero-junio de 2006.
- ---, “The uncertain relationship between transparency and accountability”, *Development in Practice*, Volumen 17, Nros. 4-5, 2007.
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=cgirs>
- ---, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 174-98.
- Gargarella, Roberto, “El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina”, *Sociedad*, v. 6, pp. 76-109, 03/10, 1995.

- ---, *Nos los Representantes*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995.
- Gruenberg, Christian, “Entre el clientelismo y la ciudadanía: La gestión de programas sociales en la Argentina”, en José Zalaquett y Alex Muñoz (coordinadores), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2008.
- ---, y Guillermo Jorge, “Módulo 6: Instrumentos de rendición de cuentas”, redactado para el proyecto GAP, Gobierno Abierto y Participativo, Instituto Banco Mundial y Tecnológico de Monterrey, s/f.
- Khan, Adil, “Audit and public accountability”, DPDAM UN-DESA, s/f.
- Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994.
- Leiras, Marcelo, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Carlos H. Acuña y Ariana Vacchieri (compiladores), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- López Ayllón, Sergio, “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, México, documento de trabajo, Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD, 2007.
- López Ayllón, Sergio, y Ali Bernardo Haddou Ruiz, “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, DTAP- 179, 2007.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf
- ---, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y política pública*, v. XVI, Nro. 1, 2007, pp. 101-45.
- Makón, Marcos, “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional”, documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000.
- Malena, Carmen, con Reiner Forster y Janmejay Singh, “Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice”, *Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*, Paper N° 76, diciembre de 2004, Banco Mundial.
- Manin, Bernard, con Adam Przeworski y Susan C. Stokes (editores), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Meagher, Patrick, *Anti-corruption Services: A Review of Experience*, Maryland, IRIS, 2004.

- Moreno Ocampo, Luis, *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1993.
- Mustapic, Ana María, “Oscillating relations: President and Congress in Argentina”, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 23-47.
- Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992.
- OECD, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models*, OECD, 2008.
- O’Donnell, Guillermo, “¿Democracia delegativa?”, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- ---, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Editorial Prometeo Libros, 2007.
- ---, “Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- ---, “Notes on various accountabilities and their interrelations”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 334-43.
- Peruzzotti, Enrique, “Media scandals and social accountability: Assessing the role of the senate in Argentina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, p. 249-71
- ---, y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Ramkumar, Vivek, “Expanding collaboration between SAI and civil society”, *International Journal of Government Auditing*, 2007.
<http://www.intosajournal.org/technicalapr2007a.html>
- ---, *Our Money, Our Responsibility. A Citizens’ Guide to Monitoring Government Expenditure*, Washington DC, The Internacional Budget Project, 2008.
- ---, y Warren Krafchik, *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*, The International Budget Project, 2005.
<http://www.un-ngls.org/cso/cso10/Ramkumar.pdf>

- Saba, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información del gobierno”, *Derecho Comparado de la Información*, número 3, enero-junio de 2004, pp. 145-185.
- ---, “El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años”, en José Zalaquett y Alex Muñoz (coordinadores), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina, Santiago de Chile*, Universidad de Chile, 2008, pp. 17-30.
- Schedler, Andreas, “Conceptualizing accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (editores), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- ---, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia 03*, México DF, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005.
- Shumway, Nicolás, *La invención de la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 2002.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (editores), *Controlando la política, ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- Sobel, David L., con Bethany Davis Noll y Benjamín Fernández Bogado, *The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency*, Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania, 2006.
- Shugart, Matthew Soberg; Erika Moreno y Brian F. Crisp, “The accountability deficit in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welnda (editores), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Transparencia Internacional, *Caja de Herramientas para el control ciudadano de la corrupción*, 2003.
- ---, *10 años de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*, 2006.
- ---, *Libro de consulta*, 2000.
- Tullio, Alejandro, “Acceso a la información electoral en la República Argentina”, mimeo, 2008.
- Ugalde, Luis Carlos, “Lessons learned from the 2006 elections”, trabajo presentado en el Proyecto México del CSIS, Washington DC, noviembre de 2006.
- United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *Auditing for Social Change. A Strategy for Citizen Engagement in the Public Sector Accountability*, 2005.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021950.pdf>

- United Nations Development Program, *Institucional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study*, Bangkok, Democratic Governance Practice Team-UNDP Regional Center in Bangkok, 2005.
- Waisbord, Silvio, “Reading scandals: Scandals, media, and citizenship in contemporary Argentina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 272-305.
- World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A conceptual Discussion and Learning Module*, Washington DC, The World Bank, 2005.
http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Social_Accountability_in_the_Public_Sector_with_cover.pdf
- World Bank, *From Shouting to Counting. A New Frontier in Social Development*, Washington DC, Participation and Civic Engagement Group, The World Bank, 2004.
- Zalaquett, José, y Alex Muñoz (coordinadores), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2008.
http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Transparencia_y_Probidad_PublicaEstudios_de_Caso.pdf

Parte II

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “Acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Guía de buenas prácticas”, borrador, mimeo, Buenos Aires, 2008.
- ---, “En busca del control perdido I”, Buenos Aires, ACIJ, 2005.
- ---, “En busca del control perdido II”. Propuestas para la mejora del trabajo y estructura de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, Buenos Aires, ACIJ, 2005.
- ---, “En busca del control perdido III”, Buenos Aires, ACIJ, 2005.
- ---, *Grado de receptividad a las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación*, Buenos Aires, ACIJ, 2005.
- ---, *Strategies of Participatory Control and Institutional Strengthening of the Auditoría General de la Nación*. Final Report, 2006.
- Auditoría General de la Nación, “El control público en la Argentina: jornadas 2002”,

Buenos Aires, AGN, 2003.

- ---, *Informe sobre auditoría para verificar las acciones de registración y control desarrolladas por la Oficina Anticorrupción en los que hace al Régimen de Presentación de Declaración Juradas*, período 2001-2002, Buenos Aires, s/f.
- ---, *Memoria ejercicio*, Buenos Aires, AGN, varios años.
- Banco Mundial, “Global consultations on strengthening World Bank group engagement on governance and anti-corruption”, Buenos Aires, 2006.
- ---, Jornada “Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies”, Instituto del Banco Mundial, Buenos Aires, 12 de junio del 2007.
- Bielsa, Rafael, “Control interno y transparencia administrativa”, documento presentado en la Conferencia Internacional de Auditoría Interna, 27 de junio del 2001.
- Bowen, Jeff y Susan Rose-Ackerman, “Partisan politics and executive accountability: Argentina in comparative perspective”, *Supreme Court Economic Review*, 10 (1), 2002.
- Byrne, Matthew, presentación en la jornada “Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies”, organizada por el Instituto del Banco Mundial, Buenos Aires, 12 de junio del 2007.
- Charosky, Hernán, “Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción”, en M. Novaro (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma, 2002
- De Michele, R., “Lessons on corruption and anti-corruption: Policies and results. The role of the Anti-corruption Office in Argentina”, *The Journal of Public Inquiry*, 17-20, 2001.
- Despouy, L. O.; G. Schweinheim y J. A. Vitar, panel “Cómo mejorar el sistema de control externo de la Administración Pública”, presentado en *El control de gobierno en la agenda pública*, Buenos Aires, s/f.
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas, *Informes de gestión*, 1998-2006.
- García, María Ester, “Argentina: Many failed attempts on the way to state reform”, s/f.
- HM Treasury, *Government Internal Audit Standards, Audit Policy and Advice*, 2001.
- Institute of Internal Auditors (IIA), *Normas internacionales para el ejercicio profesional de la*

auditoría interna, The Institute of Internal Auditors, 2008.

- Institute of Internal Auditors, “The role of auditing in public sector governance”, noviembre de 2006.
- INTOSAI, “Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos”, publicado por la Comisión de Normas de Control Interno, 1997.
- ----, *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización*, Lima, 1977.
- ----, *Declaración de México sobre independencia de la EFS*, Viena, 2007.
- ----, *Guía para las normas de control interno del sector público*, 2004.
- Jorge, Guillermo, *Manual técnico de estrategias de investigación para delitos de corrupción*, USAID-Casals & Associates, Panamá, s/f.
- Manzetti, Luigi, “Keeping accounts: A case study of civic initiatives and campaign finance oversight in Argentina”, documento de trabajo Nro. 248, University of Maryland, noviembre de 2000.
- Meagher, Patrick, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, Maryland, IRIS Center, 2002.
- ----, “Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality”, *The Journal of Policy Reform*, 8 (1), 2005.
- Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2003.
OECD, Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialized Anti-corruption Institutions. Review of Models*, 2008.
- Oficina Anticorrupción, *Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la CICC*, elaborado por la Oficina Anticorrupción (Mario Rejtman Farah, consultor), Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia-Secretaría General, Organización de Estados Americanos, 2006.
- ----, *Informes anuales de gestión*, Buenos Aires, 2000-2007.
- ----, “Informe del estudio exploratorio sobre la transparencia en la Administración Pública”, 2000.
- ----, “Plan Provincias. Presentación de resultados”, s/f.

- Paixao, Enrique, “Órganos de control y prevención de la corrupción”, versión preliminar, s/d.
- Pope, Jeremy y Frank Vogl, “Making anti-corruption agencies more effective”, *Finance and Development*, revista trimestral del FMI, volumen 37, Nro. 2 .
- Rebak, Roque Ramón, “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Organización, misiones, funciones y su rol en el sumario administrativo”, Salta, UNNE, s/f.
- República Argentina, “Respuesta al cuestionario Mesicic/OEA, 2da. ronda”, julio de 2006.
- Secretaría de Coordinación Institucional de la Procuración General de la Nación, “Apuntes sobre el sistema judicial y el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina”, 2007.
- Sindicatura General de la Nación, *Normas de auditoría interna gubernamental*, Buenos Aires, SIGEN, 2002.
- ----, *Memorias*, Buenos Aires, SIGEN, 1998-2008.
- Ugaz, José, “Practical aspects of a strategy for the criminal prosecution of corruption: Coordination among the authorities involved in the Montesinos and Fujimori case”, presentado en la jornada “Knowledge Sharing and Best Experiences for Improving Coordination among Non-Executive Control Agencies”, organizada por el Instituto del Banco Mundial (Buenos Aires, 12 de junio de 2007).
- United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Manual on Anti-corruption Policy*, 2001.
- Williams, Robert y Alan Doig, “A good idea gone wrong? Anti-corruption commissions in the twenty first century”, presentado en la Conferencia Anual de EGPA, Ljubljana, 2004.

* *Constitución Nacional*

* Ley de Ministerios. Ley 25233.

* Ley que aprueba la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Ley 24759.

* Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley 24156

* Ley 24156, Título VI “Del sistema de control interno”. Texto institucional anotado, comentado y concordado, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 2003, p. 16.

* Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley 24946.

* Ley de Presupuesto. Ley 25565.

* Ley de Contabilidad. Decreto-Ley 23354-56, B.O. 8/1/1957.

* Decreto 971/93. Creación del Cargo de Auditor Interno, 6 de mayo de 1993.

* Decreto 1162/00. Decreto Reglamentario sobre la Obligación de los Empleados Públicos de Denunciar Delitos de Acción Pública conocidos en Ejercicio de sus Funciones.

- * Decreto 103/01. Plan Nacional de Modernización del Estado, 2001.
- * Decreto 466/07. Aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Oficina Anticorrupción.
- * Procurador General de la Nación, “Reglamento Interno de la FIA”, Resolución PGN 18/05.
- * Sindicatura General de la Nación, Resolución 152/2002-SGN, Normas de Auditoría Interna Gubernamental, 2002.
- * SIGEN, Resolución 107/98, Normas de Control Interno.
- * Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad, Ley 70.
- * Proyecto de Ley “Modificación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24156 (expediente 659-D-06)”.

Parte III

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción”, 2001 (http://www.oas.org/juridico/spanish/declaracion_de_los_estados_parte.htm).
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), “Acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Guía de buenas prácticas”, versión borrador, mimeo, Buenos Aires, 2008.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “En busca del control perdido”, volúmenes I-IV, ACIJ, Buenos Aires, 2005.
- Asociación por los Derechos Civiles, *Guía para usar el Decreto sobre Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires, ADC, 2005 (<http://www.adc.org.ar/recursos/677/guia%20uso%20decreto%201172%20ai>).
- Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica y diario *Clarín*, guía práctica *¿Vos sabés!*, 2007 y 2008. (<http://www.mejordemocracia.gov.ar/Publicaciones/%BFVossabes!.pdf>),
- Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Comisión Interamericana Contra la Corrupción, *Primer Informe*, 2002 (http://www.anticorrupcion.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5).
- Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, “Cuestionario para la primera ronda de análisis”, 2003 (disponible en http://www.anticorrupcion.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5).

- *Constitución Nacional*
- Cunill-Grau, Nuria, *Responsabilización por el control social*, San José, FLACSO, 2003.
- Enriquez-Geron, Annie, “Blowing the whistle: A window for civil society engagement and holding the government accountable in fighting corruption”, presentación en el 7° Global Forum Workshop on the UN Convention Against Corruption, s/f.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “El amparo colectivo” (<http://www.farn.org.ar/docs/a10/art10-4.html>).
- Gómez, Nicolás, *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos. Una herramienta para el control y la prevención de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública*, 2da. edición, Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, 2007.
- Internacional Budget Project, “Supreme audit institutions and civil society: Potencial for cooperation”, Power Point presentation, 2008.
- Khan, Adil, “Audit and public accountability”, DPADM, UN-DESA, s/f. Naciones Unidas, Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2003 (http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).
- Newberg, Paula, “Overview memorandum on governance and accountability institutions”, mimeo, preparado para el Banco Mundial, 18 de julio de 2008.
- Oficina Anticorrupción, “Participación de la Oficina Anticorrupción en la Décima Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC)”, Praga, 2001 (<http://www.anticorruption.gov.ar/10%20IACC%20PRAGA.pdf>).
- Oficina Anticorrupción, *Informe de gestión 2007*, Buenos Aires, 2007, p. 17.
- Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención, “Reglamento y Normas de Procedimiento”, Washington DC, 2002 (http://www.anticorruption.gov.ar/internacional_02.asp?CurPage=5)
- ---, “Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción”, San José de Costa Rica, 2001 (http://www.oas.org/juridico/spanish/declaracion_de_los_estados_parte.htm).
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por su sigla en inglés), *Declaración sobre independencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, 2007.

- Peruzzotti, Enrique, “The workings of social accountability: Context and conditions”, documento preparado para el taller *Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms*, París, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Poder Ciudadano, *Contrataciones públicas vulnerables*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2006 (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_8.pdf)
- Poder Ciudadano, *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2006 (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_9.pdf).
- Poder Ejecutivo Nacional, “Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones” (Decreto 1172/03), 2003.
- Ramkumar, Vivek, *Our Money, Our Responsibility*, Washington DC, The International Budget Project, s/f.
- ---, “Expanding collaboration between SAIs and civil society”, *International Journal of Government Auditing*, abril de 2007.
- Ramkumar, Vivek y Warren Krafchik, “The role of civil society organizations in auditing and public finance management”, s/l, The Internacional Budget Program, s/f.
- Rodríguez, Marcela y Nicolás Dassen, “El debate sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los jueces”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 8, Nro. 1 (septiembre de 2007).
- Saba, Roberto, “El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años”, en José Zalaquett y Alex Muñoz (eds.), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2008.
- Smulovitz, Catalina, “Ciudadanos, derecho y política”, en Felipe González Morales (ed.), *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1997.
- Staphenurst, Rick y Mitchell O’Brien, “Accountability in governance”, Washington DC, World Bank Institute, 2008.
- Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de

Gabinete, “Estudio cuantitativo del uso de las herramientas de participación previstas en los anexos I y V del Decreto No. 1172/03 en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional”, Buenos Aires, 2007.

- United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *Auditing for Social Change. A Strategy for Citizen Engagement in the Public Sector Accountability*, 2005 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021950.pdf>).
- World Bank, “Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice”, Washington DC, 2004.

Portales de Internet

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
<http://www.acij.org.ar>
- Asociación del Personal de los Organismos de Control
<http://www.apoc.org.ar>
- Asociación de Vecinos de “La Boca”
<http://www.avelaboca.org.ar>
- Auditoría General de la Nación
<http://www.agn.gov.ar>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
<http://www.cippec.org/nuevo/index.php>
- Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica
<http://www.ceppas.org/cipce>
- Centro Desarrollo y Pesca Sustentable
<http://www.cedepesca.org.ar>
- Coordinación Ecológica. Área Metropolitana. Sociedad del Estado
<http://www.ceamse.gov.ar/abre-home.html>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación
http://www.csjn.gov.ar/documentos/cfal3/cons_fallos.jsp
- Defensor del Pueblo de la Nación
<http://www.defensor.gov.ar>

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires
<http://www.defensoria.org.ar>

- Fiscalía de Investigaciones Administrativas
<http://www.fia.gov.ar>

- Fundación Poder Ciudadano
<http://www.poderciudadano.org>

- Fundación Vida Silvestre Argentina
<http://www.vidasilvestre.org.ar>

- Instituciones Sin Violencia
<http://www.instituciones-sin-violencia.org>

- Mejor Democracia
<http://www.mejordemocracia.gov.ar>

- Oficina Anticorrupción
<http://www.anticorrupcion.gov.ar>

- Sindicatura General de la Nación
<http://www.sigen.gov.ar>

Convenio entre la FIA y la ONG Instituciones Sin Violencia

ACUERDO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Entre la asociación civil Instituciones Sin Violencia (ISV), con Personería Jurídica Res. I.G.J. No. 530/04 - con sede en la Av. Corrientes 1386 Piso 9 Oficina 911, Ciudad de Buenos Aires, representada en este acto por su Presidenta, Sra. ALICIA DIANA SCIALPI (L.C. xxxxxxx) y por su Tesorero, Sr. JOSÉ LUIS TESORO (L.E. xxxxxx) y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), ubicada en la calle Pte. Perón 2455, Ciudad de Buenos Aires, representada en este acto por el Dr. MANUEL GARRIDO, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, con el objeto de implementar un programa de apoyo en la atención del problema de la violencia laboral institucional en el Poder Ejecutivo Nacional.

El acuerdo se desarrollará conforme a las siguientes actividades:

I. Se conformará un grupo de trabajo mixto, destinado a desarrollar en un Programa las pautas y los criterios a seguir en los casos asignados y la designación de un nombre y horario de funcionamiento para la oficina.

Este grupo será el encargado de desarrollar el contenido de los formularios destinados al ingreso de la información de los casos denunciados.

II. La FIA determinará el lugar físico donde funcionará la oficina de recepción de denuncias de violencia laboral institucional.

III. La atención de la oficina estará a cargo de un miembro de ISV, quien contará con una laptop provista por ISV para efectuar el ingreso de la información a una base de datos pertinente.

Se entregará a cada denunciante fotocopia de la Ley 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública; la Ley 24759 Convención Interamericana contra la Corrupción y el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública, con el objeto de difundir las herramientas de la Auditoría Ciudadana al Poder Ejecutivo Nacional.

ISV confeccionará un listado de instituciones y oficinas afines para que la FIA derive aquellas situaciones o datos que considere pertinentes y recogerá la información referida al seguimiento de cada caso denunciado y/o derivado.

IV. El Programa contemplará la elaboración de un trabajo descriptivo destinado a difundir conclusiones para fundamentar políticas de prevención, atención y resolución de situaciones.

Esta tarea se desarrollará en las dependencias de ISV y la información será compartida con la FIA.

V. Se brindarán Talleres de Atención Grupal destinados a la contención de los afectados, que serán coordinados por un psicólogo designado por ISV. La FIA determinará el lugar de

funcionamiento de estos talleres.

Los días y horarios de funcionamiento serán consensuados entre la FIA y el profesional designado.

VI. La publicación del trabajo de difusión de conclusiones y sugerencias para el diseño de políticas de prevención se realizará al final de cada período anual. En dicha publicación figurarán todas las instituciones que hayan apoyado el Programa y la forma en que lo hicieron.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 9 de marzo del año 2005, se firman dos ejemplares de un mismo tenor.

Por Instituciones Sin Violencia

Por la Fiscalía de Investigaciones
Administrativas

Convenio entre la FIA y la OSC Poder Ciudadano

ACUERDO DE COMPROMISO PÚBLICO DE TRANSPARENCIA

Entre el Sr. Manuel Garrido, DNI N° xxxxxxxx, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, en adelante LA FISCALÍA, y el Sr. Mario Rejtman Farah, L.E. N° xxxxxx, Presidente de la Fundación Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, en adelante LA FUNDACIÓN, convienen en celebrar el presente Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia.

Teniendo en cuenta:

- que LA FISCALÍA desea asumir un compromiso a fin de implementar, en el ámbito de su competencia, políticas de transparencia y publicidad de las acciones que realiza el organismo;
- que LA FUNDACIÓN trabaja para que se institucionalicen políticas de transparencia en los diferentes organismos del Estado.

Por ello, LA FISCALÍA y LA FUNDACIÓN acuerdan:

PRIMERO: LA FISCALÍA recibe de LA FUNDACIÓN un conjunto de recomendaciones para promover la transparencia y la publicidad de las acciones del organismo.

SEGUNDO: LA FISCALÍA preverá mecanismos para implementar gradual y progresivamente las recomendaciones entregadas por LA FUNDACIÓN .

TERCERO: LA FUNDACIÓN se compromete a realizar un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.

En la Ciudad de Buenos Aires, al primer día del mes de abril del año dos mil cuatro, se firman dos ejemplares de un mismo tenor.

Carta de recomendaciones a esta publicación emitida por los Auditores Generales Francisco Javier Fernández y Oscar Santiago Lamberto



NOTA N° 203 /08-

Buenos Aires, 09 NOV 2008

SEÑORA DIRECTORA :

Nos dirigimos a Ud., en relación con la publicación "**Fortaleciendo la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Construyendo Puentes entre Organismos de Control y la Sociedad Civil**" que en su versión preliminar fuera acompañada a su atenta nota recibida en este Organismo de control con fecha 11 de Noviembre del año en curso, a efectos que quienes suscriben formulen los aportes y comentarios que estimen pertinentes.

Sin perjuicio de manifestar la firme voluntad de este organismo y de la conducción que integramos de fortalecer el proceso constitucional de control en pos de una sociedad verdaderamente republicana, y entendiendo de ese modo al material acompañado como un instrumento útil a tales fines, es mi intención manifestar cierto desacuerdo con algunos conceptos vertidos en las publicaciones acompañadas.

En primer lugar, y a los fines de un más completo análisis de lo planteado, es menester otorgar un necesario marco conceptual al Informe comunicado.

La constitución de 1994 que le otorgó rango constitucional a la AGN también caracterizó a los Partidos Políticos como "*instituciones fundamentales del sistema democrático*" (art. 38) -a cuyo sostenimiento económico el Estado contribuye y único medio a través del cual un ciudadano -designio popular mediante- puede acceder a un cargo electivo y hacer así efectiva la representación popular de la que habla nuestra Ley Fundamental. Ello es así toda vez que como es sabido- de acuerdo a nuestra legislación para integrar una lista de candidatos en una elección popular se debe formar parte de un Partido Político.

Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

Nuestra democracia representativa se sustenta en esa representatividad popular y todo su basamento jurídico se sustenta en el poder político. La composición del Poder Ejecutivo y el Congreso surge de elecciones con candidatos propuestos por los Partidos Políticos. La integración del Poder Judicial requiere asimismo acuerdo parlamentario o del Consejo de la Magistratura que está integrado también por parlamentarios.

En ese entendimiento, también la AGN – órgano de asistencia técnica del Congreso sobre cuyos dictámenes el Congreso sustenta su opinión acerca de la Administración – es dotada (tanto por la Constitución como por su ley de creación) de un fuerte componente político: Su Presidente es designado por el principal partido de la oposición, y los restantes miembros del Colegio de Auditores Generales son designados por las Cámaras Legislativas (tres cada una) de acuerdo con las mayorías parlamentarias.

El ordenamiento legal vigente no admite otras opciones. Su modificación requiere mayorías parlamentarias –electas de acuerdo a los procedimientos constitucionales - que así lo avalen.

Hasta que ello no ocurra debemos atenernos a la Constitución y leyes vigentes que la reglamentan y que establecen, además del rol de cada poder del Estado, una función específica para la AGN, con una pertenencia claramente definida al Parlamento Nacional, y con autonomía funcional para la realización del trabajo profesional.

En todo este complejo entramado legal, no surge intervención alguna asignada a las Organizaciones de la Sociedad Civil en la elaboración de los planes de trabajo de la AGN, salvo el derecho de peticionar ante el Congreso que le asiste a cada ciudadano. En tal sentido, entendemos que es ante esta Institución donde los ciudadanos –y en su caso los ciudadanos agrupados en asociaciones civiles- pueden dirigirse ante sus representantes interesándose por algún tema en particular.



Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

Tampoco surge su intervención reglada en otros organismos de control nacionales que participan de este modelo de Control Parlamentario al que adhirió la Ley 24156 tales como la GAO estadounidense o a la NAO británica.

Desde la página de Internet de la GAO extraemos un párrafo sobre sus funciones y fines "*La GAO, la auditoría, evaluación, y brazo de investigación del Congreso, existe como apoyo para el Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y para ayudar a mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas del gobierno federal para el pueblo de Estados Unidos.*

GAO examina el uso de fondos públicos, evalúa los programas y políticas federales, y proporciona análisis, recomendaciones y otro tipo de asistencia para ayudar al Congreso a hacer informes de supervisión, de política, y decisiones de financiación.

El compromiso de la GAO para un buen Gobierno se refleja en sus valores fundamentales de rendición de cuentas, integridad y fiabilidad".

Lo expuesto permite corroborar que a medida que se profundiza en el rol asignado por la legislación a cada poder del Estado, queda más claro que el control externo es inherente al poder legislativo, y por lo tanto es inescindible del poder político.

A continuación y sin perjuicio de la aclaración a priori formulada, expresaremos nuestras divergencias con el análisis comunicado.

En particular, bajo el título "**¿Cómo funciona?**", luego de señalar que el ejercicio de las acciones de la AGN se encuentra regido por un Programa de Acción Anual de Control Externo propuesto por el Colegio de Auditores Generales; señala sesgadamente que "*esto restringe la capacidad de la AGN para decidir su agenda de*



Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

manera autónoma y permite la intervención de consideraciones políticas y no meramente técnicas en el desempeño de sus funciones”.

En sentido concordante, más adelante expresa que “*La conformación de los organismos que controlan la AGN tanto en su organización interna como desde el Congreso tiene así implicancias para la selección de sus actividades*” –en obvia alusión al Colegio de Auditores Generales y a las Comisiones Parlamentarias a las que alude el art. 116 de la Ley 24156-

Disentimos con tales afirmaciones. No hay merma de autonomía en el proceso de elaboración del Plan de Acción Anual por la intervención que le cabe a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en el proceso. Muy por el contrario, tal intervención debe ser entendida en términos positivos, de colaboración recíproca y teniendo en cuenta el caudal de información que esa Comisión posee en su carácter de integrante del Congreso de la Nación y el consiguiente conocimiento de las problemáticas que requieren un adecuado control por parte de su órgano de asistencia técnica. **En tal sentido la participación coordinada del Colegio de Auditores Generales y la CPMRC no restringe sino que enriquece las características del Plan a ejecutar, sin tintes o consideraciones políticas que opaquen su utilidad ciudadana.**

Por su parte, no se comprende la alusión *maliciosa* a las “implicancias” que tendría en la selección de actividades a cubrir por el Plan de Acción, la composición del Colegio de Auditores Generales y las Comisiones Parlamentarias Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda, **solicitando la rectificación de la frase citada.** Ello por cuanto, si de “implicancias políticas” se trata, téngase presente que tanto el Colegio de Auditores Generales como las Comisiones Parlamentarias citadas poseen una composición plural desde el punto de vista partidario, cuyo objeto es precisamente, inhibir de implicancias políticas particulares, la actuación del órgano de control.



Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina – C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

A continuación, el informe intenta una comparación de la organización y funcionamiento de la AGN con algunos principios derivados de la "Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría desarrollados por la Organización Internacional de las EPS (INTOSAI) aprobada en 1977 y la más reciente "Declaración de México" que desarrolla ocho requisitos para la correcta fiscalización del sector público. A los efectos de una sistematización más clara, expresaremos a continuación de cada principio en análisis la opinión de quienes suscriben:

Fundamento Constitucional: En primer lugar con relación al principio según el cual "*Las competencias de control deben estar especificada en la Constitución, mientras los detalles pueden regularse por ley*", luego de reconocer que el art. 85° de la Constitución establece las competencias de control externo, señala que "Sin embargo no se ha aprobado su ley regulatoria (la cual requeriría una mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara), por lo que se aplica la Ley 24156 que es anterior a la Constitución de 1994 y fue aprobada por mayoría simple".

Si bien es cierto que la Constitución reformada en 1994, prevé en su art. 85° que "*Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, 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*", la afirmación efectuada respecto de las características de la aprobación de la Ley 24156 parece poner en duda su legitimidad, lo que resulta inaceptable, **solicitando desde ya se rectifique tal afirmación.** En efecto, la Ley 24156 sancionada en 1993 es la ley madre del nuevo ordenamiento de la actividad económica y financiera del Estado y de los sistemas de control del Sector Público que nace con la abrogación de la antigua Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23354/56) y el sistema de rendición de cuentas que aquélla reglaba. En tal sentido, la norma en comentario constituyó un avance importante al introducir el concepto de control externo, posterior e integrado, reemplazando el control de tipo represivo que ejerciera el Tribunal de Cuentas de la Nación.



Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

Independencia de las EFS/Independencia para programar sus actividades: El análisis efectuado señala que "...inconsistencias entre ambas normas (se refiere a la C.N y a la Ley 24156) limitan la independencia de la AGN". La presunta limitación provendría del control que ejerce la CPMRC y de la definición del plan de acción.

Nuevamente debemos discutir con la afirmación efectuada, no hay afectación alguna de la independencia del órgano como consecuencia de la supervisión que ejerce la CPMRC sobre el accionar de la AGN. Prueba de ello es la constante y variada emisión de informes de auditoría de características diversas, críticos o no del accionar del Sector Público Nacional que compone el ámbito de aplicación de la AGN. La independencia está garantizada por los cuadros técnicos de idoneidad probada que ostenta la AGN, la transparencia de sus procedimientos, los antecedentes profesionales de su Cuerpo de conducción y la publicidad de sus acciones. **La supervisión ejercida es, nuevamente, un instrumento de colaboración y no un impedimento al accionar del órgano.** Dicha supervisión no se opone al principio de independencia de la AGN ni introduce influencias externas, ya que -como ha quedado dicho en el informe- es la AGN la que elabora su propio Plan de Acción y remite el mismo para su aprobación a quien ejerce el contralor de las Cuentas Públicas, esto es, el Poder Legislativo. Téngase presente que similar procedimiento rige en el reino de España (Programa Anual de Fiscalizaciones es elevado a la Comisión Mixta del Senado Español).

Independencia de Autoridades y Funcionarios: El informe expresa que "...como único rasgo de independencia, la ley 24156 establece que duran en sus cargos 8 años y sólo pueden ser removidos con causa, esto no es suficiente, justamente por el origen político de las autoridades de la AGN". Al respecto, como ya hemos expresado entendemos que no es el plazo de 8 años el único rasgo de independencia y que es precisamente el origen político de los Auditores lo que garantiza la transparencia de su nombramiento y remoción ya que no existe otro mecanismo equitativo para la selección que no sea el que determinan las mayorías parlamentarias.

Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

Independencia Financiera: Tal como expresa el comentario inserto en el informe "el Colegio de Auditores propone y administra su presupuesto". El Congreso, por su parte aprueba el Presupuesto General del ejercicio, en el cual está incluido la AGN.

Relación con el Poder Legislativo: El informe señala que la dependencia de la AGN a la CPMRC "limita la iniciativa y responsabilidad de la AGN". Como expresáramos anteriormente, discrepamos con dicha afirmación por cuanto no es cierto que el marco legal no garantice la iniciativa de la AGN siendo que es éste órgano de control quien elabora su Plan de Acción y lo eleva al Congreso para su aprobación. La canalización de las solicitudes emanadas del Congreso por la vía de la CPMRC es lógica y responde a los principios de economía eficiencia y eficacia que debe regir el uso de los recursos por parte de la AGN.

Contenido, oportunidad y publicidad de los informes. Sin comentarios que formular.

Acceso a la Información: El informe expone que la "AGN no cuenta con facultades expresas para exigir coactivamente que se le suministre información si el organismo auditado se niega a brindarla". Si bien es cierto que la AGN no posee instrumentos para coaccionar la entrega de información, el órgano de control ha legislado otros mecanismos tendientes al logro del objetivo buscado. En particular, del juego armónico de los arts. 18 y 19 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la AGN surge el procedimiento a adoptar en caso de producirse silencio o negativa del sector auditado al suministro de información requerida (ello incluye reiteración de la solicitud en un plazo perentorio, emisión de Dictamen y comunicación a la autoridad máxima del organismo de que se trate, a la CPMRC y a la SIGEN).

En caso de mantenerse la negativa, la AGN deja constancia de las causas que le impiden emitir opinión y según su naturaleza, puede de ello informar a los organismos competentes.

Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

Cumplimiento de Recomendaciones: Si bien –tal como relata el informe– las Recomendaciones que emite el órgano de control no tienen efecto vinculante para el auditado, **sí tienen un efecto persuasivo**. Participan –al igual que las recomendaciones que emite por ejemplo el Defensor del Pueblo de la Nación– de una naturaleza jurídica distinta y novedosa con efectos distintos a otros, pero no por ello desdénables. Asimismo, debe tenerse presente que tal como resulta del texto de la Constitución, el titular primigenio del control es el Congreso, siendo la AGN su órgano de asistencia técnica sobre cuyos dictámenes aquél sustenta su opinión sobre el Sector Público Nacional, y es aquél también quien ostenta la facultad de emplazar al Poder Ejecutivo para que brinden explicaciones sobre las observaciones y recomendaciones de la AGN. Por otra parte, no se comprende la afirmación efectuada en el sentido que “*Ni la AGN ni la CPMRC tienen obligación legal de remitir a las autoridades correspondientes las irregularidades detectadas en el ejercicio de las funciones públicas*”. La obligación legal surge –por la sola condición de funcionario público– de la previsión expresa del art. 177 inc. 1º del CPP. En tal entendimiento, la AGN ha remitido en reiteradas oportunidades sus informes al Poder Judicial, a la Procuración General de la Nación y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en caso de detectarse posibles delitos o irregularidades como resultado de sus trabajos de auditoría.

Personal de Control: El Informe señala que “*la ley no establece criterios de selección de personal; no hay antecedentes de concursos públicos ni internos, ni existe una carrera profesional de auditor externo. Además, no hay estabilidad en los puestos, dada la alta proporción de personal temporario y contratado*”. Es erróneo lo afirmado, en la medida que el ingreso a la AGN está sujeto a lo que disponen las normas internas, en particular el Estatuto de Personal de la AGN que en su art. 3º establece los requisitos de ingreso y los arts. siguientes establecen las prohibiciones e incompatibilidades a las que se encuentran sujetos. Asimismo, es de destacar que se han suscitado numerosos concursos internos en el ámbito de la AGN, encontrándose algunos otros pendientes de realización. Por su parte, en relación con la falta de estabilidad en los puestos de trabajo, la política del organismo ha tendido a

Hipólito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina - C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar

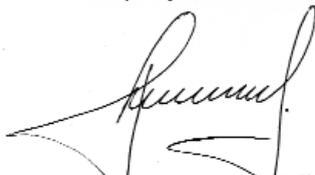
AGN

INSTITUTO ARGENTINO DE CONTABILIDAD
República Argentina

reducir la proporción de contratados, incorporando a la Planta Permanente del Organismo los trabajadores contratados en la medida de lo posible.

Control Previo y Control Posterior: El sistema instituido por la Ley 24156 previó –en materia de sistemas de control- la creación de dos órganos rectores: el órgano de control interno (SIGEN) y el órgano de control externo (la AGN). De acuerdo a la estructura de la ley, la SIGEN efectúa un control concomitante, mientras que la AGN realiza el control posterior de los actos de la Administración. Como ya expresáramos previamente, el entramado de la nueva ley vino a reemplazar el sistema de control previo y represivo que ejercía el Tribunal de Cuentas, bajo el imperio de la Ley de Contabilidad. Para así resolver, se tuvo en cuenta nuevas tendencias en materia de control y auditoría vigentes en el ámbito internacional. Proponer que la AGN realice un “control previo” redundará en resultados de ineficiencia y burocracia para la Administración, tal como lo demostró la historia reciente de nuestro país.

Sin otro particular, y esperando brinde adecuada recepción a los comentarios aquí expresados, saludan a Ud. atentamente.



FRANCISCO JAVIER FERNANDEZ
Auditor General
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION



Dr. OSCAR SANTIAGO LAMBERTO
Auditor General de la Nación

A la Sra. Directora
Área TRANSPARENCIA y ANTICORRUPCIÓN
Fundación PODER CIUDADANO
Dra. Julieta ARIAS

Hipolito Yrigoyen 1236 - Buenos Aires - Argentina – C. P. 1086 ☎ 4124 - 3700

www.agn.gov.ar



La Fundación Poder Ciudadano es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro. Creada en 1989, es el capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

www.poderciudadano.org