

EL CONTROL GUBERNAMENTAL ANTE EL NUEVO PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO*.

Nadina G. Mezza**

Resumen

El presente documento destaca la importancia de las agencias de rendición de cuentas como garantes del sistema democrático representativo.

Desarrolla el modo en que el Estado se configura como agente de cambio al escuchar la demanda por más transparencia que deviene en un nuevo paradigma de vinculación con la sociedad civil: el Gobierno Abierto.

Se centra en el rol del control gubernamental, particularizando las características institucionales de los organismos de control externo e interno del gobierno nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Discute el nivel de complejidad de aplicación de las premisas de Gobierno Abierto en organismos diseñados para generar productos confidenciales. Analiza la necesidad de reconfigurar los procesos de planificación-ejecución-control de las políticas públicas de modo de evitar una “sobrecarga” de tareas que vuelva inoperante al Estado.

Palabras claves: Accountability, Rendición de Cuentas, Transparencia Gobierno abierto, Estado, Control Gubernamental.

Números de clasificación JEL: H1 H61 H89 M42 y M48

* El presente documento forma parte de la tesis de la Diplomatura de Control Gubernamental organizada conjuntamente por la Universidad de Belgrano y la Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

** Nadina G. Mezza: Auditora Interna Titular de la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, profesora e investigadora de la Universidad del Salvador.

EL CONTROL GUBERNAMENTAL ANTE EL NUEVO PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO.

INTRODUCCIÓN

Un eficiente y creíble sistema de control gubernamental es el medio más sólido del que dispone el Estado para asegurar la gobernabilidad en el mediano plazo porque fortalece sus vínculos con la sociedad.

Los vínculos con la sociedad se fortalecen por dos vías: el control mejora la operatoria del Estado (legalidad, eficiencia, eficacia y economía) volviéndolo más capaz de satisfacer las demandas de la sociedad y el control actúa como reaseguro de la preservación institucional (trasgresiones de poder) y de lucha contra la corrupción.

*“En ausencia de efectivas herramientas de control que permitan encuadrar las acciones de gobierno dentro de las normas del debido proceso, la eficiencia y la legitimidad del estado se debilitan. El estado es percibido por la población como una institución colonizada por intereses particulares que capturan determinados sectores del mismo, distorsionando su lógica institucional así como la orientación de las políticas públicas. **Los déficit de control se traducen inevitablemente en una gestión estatal deficiente que alimenta el desencanto ciudadano con el desempeño de la democracia.** Peruzzotti (2007)*

El sistema de control gubernamental forma parte de una red más amplia de organismos de la esfera pública y de la privada que cuando actúan mancomunadamente conforman el sistema de rendición de cuentas (accountability).

La existencia de un sistema de rendición de cuentas solventa la democracia representativa como sistema de gobierno.

El Estado, responsable de instrumentar el sistema de control gubernamental, cuando asegura la operación plena del sistema de rendición de cuentas, permitiéndose transparentar su funcionamiento y sancionar desvíos en tiempo y forma, profundiza la calidad institucional de la democracia.

El paradigma de gobierno abierto aspira a un Estado que trasparenta su operatoria y decisiones, que impulsa la participación ciudadana y que estimula a la sociedad a co-gestionar la prestación de bienes y servicios públicos.

A lo largo del presente documento se desarrolla el vínculo entre Estado, democracia representativa y accountability, y el nuevo paradigma de gobierno abierto, para luego centrarse en la organización actual del sistema de control a nivel nacional y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente se discute sobre los desafíos del sistema de control gubernamental bajo la concepción de Estado Abierto.

I. Primera Parte: Rol del Estado. Rendición de cuentas. Democracias representativas.

El Estado Moderno es una institución nacida de la simbiosis de tres corrientes de pensamiento: el liberal, el republicano y la democracia, que actúa como garante intrínseco de las relaciones económico-sociales que se entablan en la esfera privada en el sistema capitalista.

Desde su surgimiento el Estado Moderno (de aquí en más Estado) ha ido cambiando adaptándose a cambios en el contexto socio-político. El Estado que nace como el garante

de los derechos civiles ante el absolutismo, se consolida a partir del crecimiento de una burocracia “weberiana”¹; se convulsiona con las discusiones neomarxistas que lo limitan a ser un espacio, un lugar en pugna y donde se expresa “el poder”²; se expande con el Estado de Bienestar y se minimiza cuando las estanflaciones en los países desarrollados son leídas como ineficiencias de un Estado desmesurado que agotaba al sector privado. Las fallas de mercado y el crecimiento con exclusión reposiciona el debate sobre el Estado.

Cada Estado tiene una poliarquía³ que resume el peso de cada corriente al momento de organizar su sistema legal, así como la organización de las burocracias que lo estructuran. Existen tantas variaciones de Estados como variaciones de poliarquía puedan existir.⁴

La democracia representativa es la forma de gobierno que se ha consolidado a lo largo del siglo XX, con un devenir no lineal, hasta consagrarse como la forma de gobierno más expandida a nivel mundial.⁵

¹ Held (1997) sostiene que durante la fase de expansión imperialista, SXV hasta mediados del SXVI, la necesidad de sostener e incrementar la capacidad de coerción sobre los territorios conquistado generó la creación de burocracias “locales”. Esas burocracias en conjunción con lo el avance de la militarización y el consecuente “*dilema de seguridad*” crearon nuevos Estados de la mano de la creación de una identidad nacional sui generis.

² Malamud (2007) analiza las diferentes interpretaciones del Estado dentro de las corrientes marxistas.

Parte de la definición del Estado de Marx y Engels en el Manifiesto del Partido Comunista de 1848, “*el estado moderno es el comité de administración de los negocios de la burguesía*”. Identifica dentro del pensamiento marxista tres corrientes: la gramsciana, la instrumentalista y la estructuralista.

En palabras de Malamud, Gramsci compartía la visión leninista del Estado como agente de la explotación capitalista y de la acción revolucionaria como forma de combate, pero no lo limitaba a un aparato represivo sino que lo entendía como productor de hegemonía. Destacaba que “*la universalización de los valores de la clase dominante se naturaliza tornándose “sentido común”, contribuyendo a obtener el consenso, y no sólo la sumisión, de los gobernados*”.

En tanto, los instrumentalistas entendían al Estado como instrumento de la clase dominante, mientras que los estructuralistas como un emergente autónomo de la estructura de clases. “*En otros términos, unos concebían al Estado como aparato ocupado y administrado por personal al servicio de la burguesía y que, por lo tanto, podría eventualmente servir a diferentes amos si cambiasen las relaciones de fuerza, mientras que los otros lo interpretaban como una organización capitalista por definición y no por conquista y, por tanto, incapaz de ser redimido (o siquiera entendido) como instrumento voluntario de una clase social*”.

³ O'Donnell (1998) define las poliarquías en base a los atributos consignados por Dahl: 1) Autoridades públicas electas; 2) Elecciones libres y competitivas; 3) Sufragio universal; 4) Derecho de competir por los cargos públicos; 5) Libertad de expresión; 6) Fuentes alternativas de información; 7) Libertad de asociación; 8) Las autoridades públicas electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales; 9) Las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, no electos, como las fuerzas armadas; y 10) Debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota.

El cumplimiento de los atributos previamente enumerados vuelve indistinto el uso de los término poliarquía y democracia representativa. De aquí en adelante se hará uso de este último.

⁴ Existen tantas variaciones de Estados como variaciones de relaciones capitalistas puedan existir. El análisis de la presente aseveración excede el presente documento.

⁵ Sin ánimos de entrar en la discusión iniciada a partir del trabajo de Samuel Huntington: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, sobre la dinámica o estabilidad de la “olas democráticas”, parecería indiscutible la preminencia/presencia de la democracia como forma de gobierno en el SXXI.

Empíricamente, se analizan tres indicadores: el *Democracy Index*, The Economist Intelligence Unit; el *Polity IV*, elaborado por Center for Systemic Peace y los datos elaborados por *Freedon House*.

El primer indicador *Democracy Index* clasifica a las economías en cuatro categorías: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Para el años 2017, dejando de lado la categoría de regímenes híbridos, se tiene las categorías “democracias plenas” más “democracias imperfectas” tienen ocurrencia en 20 y 55 países alcanzando al 4,5% y 43,2% de la población mundial, respectivamente; mientras “regímenes autoritarios” gobiernan 53 países donde vive el 35.6% de la población, <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>.

La democracia representativa, “es un orden político que no suprime la conflictividad sino que intenta procesarla institucionalmente” Aznar (2004)⁶, requiere controles efectivos al momento de limitar el uso discrecional del poder público y de combatir la corrupción. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen consiguientemente un papel central en todo régimen representativo: asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados.

El gobierno representativo combina un marco institucional que autoriza el ejercicio del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas.

“El concepto de libre representación sobre el que se construye el vínculo entre gobernantes y gobernados supone un cierto grado de autonomía de juicio y decisión por parte de los representantes electos. En este aspecto, la delegación electoral crea una brecha que es considerada saludable para el buen funcionamiento de las instituciones representativas. Sin embargo, la democracia representativa no postula una delegación ciega sino que al mismo tiempo se preocupa por establecer una serie de mecanismos de fiscalización que, sin eliminar la necesaria distancia que se establece entre gobernantes y gobernados, evita que la misma no resulte en gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. Es este doble y permanente movimiento de establecimiento de cierta distancia entre representantes y representados y al mismo tiempo la implantación de diversos dispositivos orientados a acortar o reducir dicha brecha sin necesariamente eliminarla, lo que se considera el rasgo distintivo de las formas representativas de democracia” Peruzzotti (2008)

Tanto la ausencia plena de mecanismos de rendición de cuentas así como un control excesivo van en detrimento del adecuado ejercicio de representación política.

El dilema político en los sistemas representativos es cómo lograr el equilibrio adecuado entre los grados de libertad que requiere la libre representación (efectividad decisoria) y la supervisión y control de las decisiones y acciones de los representantes.

En lo que sigue se reseñan tres abordajes distintos del Estado donde la rendición de cuentas es requerida para solventar el proceso de representación política.

Rendición de cuentas y la autonomía de Estado

Skocpol (2007) desarrolla el concepto de autonomía del Estado “Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de

Por su lado, el índice *Polity IV*, , <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>, calcula que los países con “democracias plenamente consolidados” más “democracias” representa el 20,6% y el 36,7% de los países con más de 500.000 habitantes, en tanto las “dictaduras” y “autocracias consolidadas” rigen en 13,5% y 12,9% de la misma muestra de países.

Por último, podemos analizar los datos generados por *Freedom House*, que en su reporte 2019 clasifica como “países libres” al 44% de los países, que concentran el 39% de la población mundial; al tiempo que el 26% de los países entran en la categoría “países no libres”, comprendiendo el 37% de la población (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>).

Independientemente de que la conceptualización de democracia indefectiblemente conlleve la visión subjetiva de la institución que la elabora, subyacente en las metodologías de cálculo, el análisis conjunto de los tres indicadores dan cuenta de que los países democráticos superan en cantidad de países y en porcentaje de población a los países donde priman los regímenes no democráticos.

⁶ La conflictividad, la inestabilidad es inherente a la democracia representativa, deviene del hecho de que la configuración del estado de derecho es una combinación de las corrientes de pensamiento liberal, republicano y la democracia, cada una de ellas con valores e intereses encontrados. Para un desarrollo exhaustivo ver O'Donnell (1998)

grupos o clases sociales de la sociedad” (...) “Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado”.

La burocracia asegura que el Estado funcione con cierta independencia del ciclo político. A mayor desarrollo del Estado, entendiendo por desarrollo la capacidad de responder a la demanda ciudadana o su equivalente la efectividad decisoria de sus burocracias, mayor independencia del ciclo político.

De este modo, el Estado tiene una agenda que excede, en contenido y en tiempos, a la resultante de la representación emanada en periodo de elecciones⁷.

Ante un Estado autónomo la rendición de cuentas, principalmente la societaria, provee el ambiente de transparencia que cimienta la validez del sistema de representatividad política. La disponibilidad de información entendible y oportuna, así como la justificación de las políticas y la posibilidad de interpelar a la burocracia se vuelven condición necesaria para que la sociedad confíe en las instituciones políticas.

Rendición de cuentas y principal agente

Pwezonski (2007) explica que el Estado puede pensarse como el locus donde el gobierno, interacción entre políticos y burócratas⁸, se vincula con el ciudadano en una relación principal-agente de naturaleza única, donde el agente (el gobierno) tiene poder coercitivo sobre el principal (la sociedad) junto con el dominio del monopolio de la violencia.

En el Estado quien representa a la ciudadanía son funcionarios electos que designan funcionarios políticos que se vinculan con funcionarios que forman parte de los máximos niveles jerárquicos (burocracia). Esta sucesión de representantes, por ser sujetos con capacidad resolutoria, deben estar bajo la mirada del control. Mientras sobre los funcionarios electos prima la accountability vertical, sobre los funcionarios por ellos designados en cargos políticos y la burocracia prima la accountability horizontal, en tanto, la accountability social es transversal a todos los agentes⁹.

El enfoque principal agente se basa en la existencia de información asimétrica entre el principal y el agente, pero también destaca la asimetría funcional o vincular entre la institución política por antonomasia, el Estado, con la sociedad civil que esporádicamente se transforma en un agente político. *“Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, han sido amenazados por la acción del estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva”*¹⁰ Oszlak (2012). Es decir, los ciudadanos

⁷ La agenda estatal da cuenta de la naturaleza transnacional del Estado y de los compromisos con otros Estados. Las burocracias pueden poner en agenda discusiones sobre derechos de colectivos no mayoritarios desoyendo la tiranía de las mayorías.

⁸ La vinculación entre políticos y burócratas es la de la supervisión de los primeros a los segundos.

⁹ Oszlak (2003) refiere a otra clasificación elaborado por Heeks (1998) “Information Systems for Public Sector Management”, WP N°1, Institute for Development Policy and Management. Manchester: *“(...) en las organizaciones públicas quienes pueden exigir la rendición de cuentas son los directores o gerentes, por su posición jerárquica (managerial accountability); los políticos, porque son quienes legitiman los actos de tales organizaciones (political accountability); las instituciones que proveen apoyo financiero para el desarrollo de programas (financial accountability); y la ciudadanía (public accountability)”.*

¹⁰ Oszlak (2012) ejemplifica con la “crisis del campo”, eventos acontecidos en torno a la discusión por la Ley 125, como la expresión de la sociedad cuando se manifiesta por canales no oficiales. Otro ejemplo a nivel internacional es la irrupción de los “chalecos amarillos” en la escena política francesa.

reaccionan por canales no institucionales cuando entienden que el Estado no respeta la esfera privada salvaguardada desde la tradición liberal o existe un conflicto de partes donde el Estado no ha sabido delimitar los derechos y obligaciones de cada una de los involucrados.

La rendición de cuentas tiene por fin minimizar las asimetrías existentes entre el Estado y la sociedad. Mientras la asimetría informativa se acorta con la implementación de mecanismos que aseguren la transparencia, la justificación y la posibilidad de repregunta; la asimetría funcional o vincular requiere ampliar las instancias y los modos de participación de la sociedad civil, incentivarla a involucrarse en mayor medida en la dinámica política. Propiciar los mecanismos para que reapropie la gobernabilidad.

La existencia de un ambiente de control eficiente, adecuado, de alto alcance aumenta la información disponible sobre el funcionamiento del Estado. Mayor información permite al principal observar a su agente.

La información que permite al principal suponer que el agente no está siendo capturado por ningún grupo de presión, sino que este último responde a las misiones y funciones para las cuales ha sido nombrado, “empodera” a la sociedad civil en su vínculo asimétrico con el Estado.

La percepción por parte de ciudadano de un ambiente de control eficiente, adecuado, de alto alcance solidifica la confianza en el sistema democrático representativo, permitiendo la existencia de la distancia requerida entre la ciudadanía y quien la representa.

Rendición de cuentas y gobernabilidad

Aznar (2004) teoriza que la gobernabilidad puede ser entendida como una mercancía producida por la sociedad civil que circula, se acumula y se gasta. *“Los Estados y por extensión los Gobiernos han sido caracterizados a partir de su capacidad extractiva sobre la Sociedad civil. En general, esta capacidad extractiva tiende a relacionarse con recursos materiales (extracción impositiva por ejemplo). Pero existen otras mercancías que, producidas por la Sociedad civil, son extraídas por los Gobiernos: la gobernabilidad”*.

Desarrolla que el fetichismo de la gobernabilidad como mercancía consiste en que producida por la sociedad civil es “apropiada” por aquellos que ocupan los puestos de decisión y presentada bajo la forma de capacidad de dirección, revelándose como “extraña” a la sociedad que la ha producido.

Identifica que: *“Los mecanismos de “apropiación”, o de “transferencia”, de la mercancía gobernabilidad son, entre otros, los procesos de representación, el accionar de los partidos políticos y las corporaciones, las estrategias de distintos grupos de interés, etc. Por eso, por ejemplo, tanto los movimientos sociales de protesta –sobre todo los no institucionalizados–, la presencia y accionar de los sectores excluidos como también la crisis de los partidos y de otras organizaciones representativas y de agregación de intereses, generan “ingobernabilidad” al dificultar las condiciones de producción, de apropiación y de transferencia de gobernabilidad y cuestionando o debilitando, por lo tanto, la capacidad de dirección de los gobernantes”*

Concluye que: *“Los canales de control, fundamentalmente los verticales, operarían como formas de reapropiación de la gobernabilidad por parte de la sociedad civil”*.

La rendición de cuentas revalida la democracia representativa como el modo de gobierno que minimiza los escenarios de ingobernabilidad o no gobierno al permitirle a la sociedad civil identificarse como el agente productor de la gobernabilidad.

II. Segunda Parte: Gobierno Abierto nuevo paradigma de vinculación entre el Estado y la sociedad civil.

Ramírez-Alujas (2010) esgrime que: *“Gobierno Abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto (de Estado) cierta información aduciendo a temas de seguridad (Wikipedia, 2010)”*; luego completa la definición con: *“Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010)”*.

En términos temporales se tiene que el gobierno abierto encuentra su piedra filosofal en 2009, cuando el Presidente Barack Obama firma un memorándum ejecutivo sobre “Transparencia y Gobierno Abierto”, en el que se compromete a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental” Obama (2009).

Por su lado, CEPAL (2017), reseña que en septiembre de 2011, *durante el 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, se lanza el *“Open Government Partnership (OGP)”*. El OGP es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Actualmente cuenta con 75 miembros, 16 de ellos latinoamericanos y caribeños, cubriendo a un tercio de la población mundial¹¹.

El gobierno abierto cristaliza la lucha sostenida por la sociedad civil desde fines de la segunda guerra mundial en pos del acceso a la información pública¹².

La revolución digital, que consistió en la expansión sin precedentes de las Tecnologías de la Información y la Comunicación durante la segunda mitad del SXX, transformó los hábitos de las sociedades modernas principalmente debido al avance y crecimiento de la red Internet en todo el mundo. En paralelo, los gobiernos dieron cuenta de este cambio tecnológico reconfigurando la gestión pública en lo que se conoció como gobierno electrónico, e-Gobierno, Gob 2.0¹³.

¹¹ Argentina forma parte de OGP o Alianza para el Gobierno Abierto desde el año 2012. Desde ese momento ha propuesto 78 compromisos de gobierno de los cuales 34 ya fueron abordados en su totalidad.

¹² Ramírez- Alujas (2012) explica que el acceso abierto a la información pública fue una demanda sostenida por la sociedad civil desde mediados del SXX. Ejemplifica con citando que en EEUU este proceso propulsó la Ley de Acceso a la Información de 1966 (Freedom of Information Act-Foia).

¹³ Oszlak (2012): *“el rápido pasaje de la web 1.0 a 1.5, y ahora a la web 2.0, ha producido una verdadera revolución, multiplicando las aplicaciones de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs). La posibilidad de compartir información, la interoperabilidad entre sistemas, los diseños centrados en el usuario y las infinitas oportunidades de colaboración a través de Internet, han abierto nuevas y variadas modalidades de interacción social que están modificando velozmente nuestra cultura. En pocos años, un nuevo lenguaje debió ser creado para dar cuenta de estos desarrollos. Ciertas expresiones como Apps, open data, open source, generativity, mashup, government-as-a-platform, government co-creation, government’s SDK (software development kit, crowdsourcing, cloud computing y muchas otras que debí googlear afanosamente para, con suerte, “arañar” su sentido.*

De usuarios pasivos, los navegantes del ciberespacio han pasado a formar comunidades virtuales, a participar activamente en redes sociales y a utilizar servicios de alojamiento de videos, wikis, blogs, mashups y folcsonomías. La adopción de tecnologías de código abierto (open source) aceleró notablemente estos avances: de hecho, la web 2.0 no es una nueva plataforma sino el resultado de cambios acumulativos respecto a la manera en que el desarrollo de software y de usuarios finales utilizan Internet”.

Este shock tecnológico, sólo precedido en su potencial transformador por la revolución industrial, constituye la condición necesaria, aunque no suficiente, para que surja este nuevo modelo de gobierno. Pero el Gobierno Abierto es mucho más que un modelo de gestión administrativa, o de organización burocrática. El Gobierno Abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que busca transformar la relación entre la sociedad civil y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública.¹⁴

La transparencia busca dotar a la sociedad de información, se vincula de modo directo con la rendición de cuentas.

La participación promueve que la sociedad participe en la formulación de políticas públicas.

La colaboración refiere a la cooperación entre distintas jurisdicciones y niveles de gobierno así como auspiciar espacios de interacción entre los diferentes agentes de la sociedad.

“Las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos. En tal sentido y para que sus frutos sean efectivos, es necesario concebirlo como una política de Estado que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública más allá de las doctrinas y enfoques convencionales ensayados en años recientes”. Ramírez-Alujas (2012)

El Gobierno Abierto busca consolidarse como cultura institucional dotada de principios y valores que deben ser impulsados por los agentes políticos e internalizados, apropiados por la estructura burocrática rediseñando todo el proceso de gestión pública. La planificación, la ejecución y el control de las políticas, programas y proyectos deben ser repensados de modo de volverse transparentes y participativos. En este punto la concientización de los cuerpos jerárquicos, de los responsables directos de ejecutar la política y de aquellos funcionarios no electivos que forman la planta estatal, es crucial.

El Estado visualizado como estructura compleja, con saberes específicos y estancos, con una organización de la ejecución política desde lo jurisdiccional, más que desde lo temático, debe empezar a dialogar para sus adentros. La información debe volverse fluida para dentro del Estado. Los funcionarios deben visualizarse a sí mismo como hacedores de política, comprender y conocer el proceso de toma de decisiones desde el principio al fin, así como su financiamiento y los recursos movilizados en cada instancia. La gestión pública debe hacerse de modo transparente, no “transparentarse” después de hecha porque esta última opción conlleva una duplicación del trabajo público: hacer y luego comunicarlo/explicarlo. Esta sobrecarga de trabajo además de ineficiente, se aleja de los principios de gobierno abierto porque el trabajo en una secuencia en dos pasos no es participativo¹⁵.

¹⁴ Sánchez Trigueros (2015) desarrolla la evolución temporal de los modelos de organización del Estado desde la ciencia administrativa. Analiza las fortalezas y debilidades de las diferentes teorías y la dinámica de cambio de una a otra. Describe la teoría Clásica o Burocrática (teoría de organización piramidal de naturaleza weberiana, de fuerte arraigo procedimental), la Nueva Gestión Pública (la administración pública gestionada con principios de eficiencia del sector privado, donde el ciudadano es visualizado como cliente), la Gobernanza (modelo de gestión donde el Estado usa sus poderes para legitimar las acciones de otros actores) hasta llegar al Gobierno Abierto (gestión que incorpora por sobre las anteriores la transparencia).

¹⁵ Actualmente aquellos gobiernos que han empezado a modernizar bajo los preceptos de gobierno abierto a sus Estados han abierto a la sociedad el proceso de planificación de modo acotado a un espacio más o menos mínimo de participación, la ejecución se ha abierto a partir de la disposición de información sobre sus pasos

Las acciones que acercan el diálogo y la interacción entre el Estado y la sociedad civil potencian la democracia, preservan los derechos civiles y políticos y avanzan en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y colectivos.

El paradigma de gobierno abierto requiere que el Estado cambie para que la que cambie sea la sociedad “ (...) *el gobierno abierto tiene que ver con la confianza en las personas para asumir un rol activo y participativo, tiene que ver con colaborar y con compartir, con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento, con el cambio de la cultura del trabajo y, finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádica a la implicación activa en los asuntos de la comunidad.(...) el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza*” CEPAL (2017).

Un gobierno abierto debe implementar políticas que induzcan o permitan que una sociedad civil heterogénea se transforme en un actor político en diálogo permanente con el Estado.

La naturaleza permanente del diálogo tiene que tener ocurrencia a pesar de no ocurrir entre agentes simétricos.

La sociedad civil está conformada por ciudadanos. Cada uno de ellos de modo individual u organizado tiene intereses y necesidades diferentes. Cada uno de ellos tiene diferente poder de presión. Cada uno de ellos sostiene demandas que pueden disponer de diferente fuente de financiamiento. Los intereses de algunos desalientan, interfieren o directamente se enfrentan con los de otros. Cada uno de ellos en su demanda no internaliza las externalidades negativas que pudiera su interés generar sobre el otro. Las temáticas complejas que maneja el Estado no son entendibles para todos los agentes de la sociedad civil. Algunas, sólo algunas ONGs especializadas pueden ser interlocutores válidos al momento de dirimir conflictos. Sin embargo, mientras el Estado está conducido por funcionarios electos por la ciudadanía no existe un mecanismo socialmente validado que le asigna representatividad a las ONGs. Por otro lado, sólo algunos agentes de la sociedad civil consideran en sus demandas el impacto derivado sobre el bienestar de generaciones “sociedades” futuras. Sólo el Estado enfrenta la restricción presupuestaria intertemporal del sector público. El Estado sabe que las distribuciones de recursos en el corto plazo son juegos de suma-cero. Guy Peters (2007) sostiene que el Estado debe utilizar “*sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario*”. Concluye que el rol del Estado se adapta, cambia “*desde un Estado de servicio a un Estado que faculta, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad.*”

La naturaleza permanente del diálogo se verá enriquecida cuando las heterogeneidades en la sociedad civil obedezcan a diferencias no explicadas en la desigualdad de oportunidades. Por ende, un Gobierno Abierto será pleno cuando rija una democracia que asegure derechos civiles, políticos y humanos¹⁶.

Peruzzotti (2008) explica que la accountability social es el “conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability legal*”. Define que la accountability legal evalúa si las políticas se ajustan a la legalidad y al debido proceso, en contraposición a la accountability política preocupada por “*la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La*

(presupuesto-compras-licitaciones-obras, entre otros), y el control ha vuelto público los documentos de control externo y, a demanda de particulares, algunos de control interno. La planificación es el proceso más complejo de transparentar por ser donde, la heterogeneidad de la sociedad civil y su poder diferencial de presión, lo sujeta al poder de lobbys. La ejecución es el proceso donde la sobrecarga de trabajo derivada de atender la demanda ciudadana más puede ralentizar y volver ineficiente el trabajo del Estado. El control, como se desarrollará más adelante, es un proceso que genera información parcial para un tercero externo a la organización, su correcta interpretación requiere de una lectura integral. Esta interpretación excluye la observación de casos de corrupción o delitos que pudiesen identificarse gracias al trabajo de auditoría.

¹⁶ La contraria podría no verificarse, pero su discusión excede por mucho el análisis aquí desarrollado.

accountability política está íntimamente .interconectada con el concepto de representación democrática” Smulovitz y Peruzzotti (2002).

La accountability social es un proceso a través del cual algunos agentes de la sociedad civil pasan a ser actores políticos. Estos actores representan un subgrupo minoritario de la sociedad civil.¹⁷

En el proceso de accountability social estos actores políticos emergentes de la sociedad civil se contactan con múltiples agencias de rendición de cuentas horizontales¹⁸ en busca de receptividad a sus demandas. Este proceso abre nuevos canales de vinculación que pueden consolidarse a través del tiempo institucionalizándose para más fines que los que fuera creado originariamente.

Por último, se destaca que CEPAL (2017) entiende que la fehaciente implementación de las premisas de Gobierno Abierto requeriría un concepto de abordaje institucional más amplio, el de “Estado abierto”. Los principios del gobierno abierto, para ser sostenibles en el tiempo, deben extenderse a todos los niveles y poderes del Estado, es decir, deben constituirse en una política de Estado¹⁹.

¿Cuál es aporte del Control Gubernamental a este nuevo paradigma?

Para poder avanzar con la respuesta a esta pregunta se analiza el marco legal del sistema de control gubernamental en el Estado Nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁷ Peruzzotti (2008) dentro de ese subgrupo se distingue tres tipos de actores cívicos:

- a) organizaciones ciudadanas especializadas temáticamente en aspectos puntuales de la gestión estatal. Los actores que integran este grupo son sectores profesionales, contactados con la sociedad civil transnacional, y con organismos y gobiernos extranjeros. Algunos reciben financiación de fundaciones extranjeras y en algunos casos representan los capítulos locales de organizaciones transnacionales
- b) Movimientos o Protestas Coyunturales representan reacciones de sectores sociales que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.
- c) Organizaciones vecinales o comunitarias de carácter permanente no profesionalizadas.

¹⁸ La sociedad civil, en el ejercicio político de accountability societal, busca y evalúa la receptibilidad de agencias de rendición de cuentas horizontales. La sistematización de este proceso permitiría que alguna de las organizaciones profesionalizadas se autoproclame o se valide como controlador de los controladores.

¹⁹ La literatura sobre gobierno abierto es extensa y al momento de diseñar políticas a implementar ha centrado su atención en la gestión administrativa y financiera del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es necesario mayores debates que giren en torno al modo en que el Poder Legislativo y principalmente el Poder Judicial, garante último de la rendición de cuentas, debieran adaptar su gestión para transparentar su función y permitir una mayor participación de la sociedad civil.

Del mismo modo, excepto contadas excepciones, queda mucho camino por recorrer en los niveles de gobierno sub nacionales.

III. Tercera Parte: Sistema de Control Gubernamental

III. A. Agencias de rendición de cuentas: Sistema de Control Gubernamental.

Schedler (2008) esquematiza simplícidamente, siguiendo la clasificación espacial creada por O'Donnell (1998) que *“ la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado”*, en tanto, resume a Smulovitz y Peruzzotti (2002) *“La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios”*

Schedler (2008) sostiene que la rendición de cuentas presupone en sí misma el ejercicio del poder, ya que su objetivo es controlarlo, no eliminarlo. La rendición de cuentas en democracias representativas tienen lugar sobre sujetos para los cuales existen márgenes de maniobra en pos de la asignación de tareas ejecutivas que el funcionamiento del Estado así les confiere, es decir, se dirige a portadores de poder.

Las agencias de rendición buscan limitar las arbitrariedades del poder, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Entre ellas se distingue el Sistema de Control Gubernamental.

En lo que sigue de este capítulo se revisa el marco normativo de la agencias de rendición de cuentas que forman parte del sistema de control gubernamental en el gobierno nacional y en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

III.B. Marco Normativo

III.B. 1) A nivel Nacional

La Ley Nacional N°24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, entiende la administración financiera como el conjunto de sistemas (sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad gubernamental), órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, y su posterior control. El sistema de control, constituido por las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, tiene como sustento la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su gestión

La Ley N°24.156²⁰ crea a la Auditoría General de la Nación (AGN) –la cual luego adquiere jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994– designándola responsable del control externo²¹ y a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), como órgano rector

²⁰ La Ley 24156 implicó un cambio de paradigma en el control de la hacienda pública, por lo que el control externo, previo y concomitante que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, fue sustituido por un control externo y posterior, al crearse la Auditoría General de la Nación (AGN), y la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional reemplazó a la Contaduría General de la Nación.

²¹ La Constitución Nacional, Segunda Parte: Autoridades de La Nación, Título Primero: Gobierno Federal, Sección Primera: del Poder Legislativo, Capítulo Sexto; de la Auditoría General de la Nación (Artículo 85): establece que: *“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 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 aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores 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”*.

de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, supervisando y coordinando a las unidades de auditoría interna (UAI).²² .

La Ley N° 24.156 establece en el Art 100 que las UAI deben ser creadas en cada jurisdicción, formando parte del organismo, por lo cual se observa que poseen una doble dependencia, una jerárquica, de la máxima autoridad de la jurisdicción o ente y otra de carácter técnico, de la SIGEN.²³

A su vez, en el Art. 101 de la mencionada ley establece que: *“la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna”*

A su vez, en el Art. 102 define que la auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Explicitando que las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

De esta forma, el desempeño de la SIGEN depende directamente del desempeño de las UAI en cada entidad pública.

La SIGEN, al ser un órgano de supervisión y coordinación de las UAI, tiene la potestad de comprobar la existencia del sistema de control interno en las entidades y puede hacer recomendaciones, procurando la existencia de controles integrales, esto es, buscando la implementación de controles que abarquen aspectos vinculados a la legalidad, el presupuesto, las finanzas, el patrimonio, la gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones de las entidades públicas, con base en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

De esta forma, la Ley busca la existencia de controles integrales, los cuales no se limitan al control de legalidad y al control financiero, sino también busca realizar control a la gestión mediante la aplicación de los principios de economía, eficiencia y eficacia en la Administración Pública.

III.B.2) En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el sistema de control cuenta con jerarquía constitucional.

La lectura del artículo deja en evidencia que hasta la fecha la ley que debería reglamentar su creación y funcionamiento no fue dictada, por lo cual su funcionamiento se rige por las disposiciones de la Ley 24.156 del año 1992, anterior a la reforma de la Constitución.

²² Art. 100 de la Ley N° 24.156: *“El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General”*.

²³ Con respecto a este aspecto a la conflictividad derivada de la “doble dependencia” el texto comentado “Ley 24.156: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Título VI «Del Sistema de Control Interno» Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado Presidencia de la Nación. Sindicatura General de la Nación. Año 2003”, hace una revisión de la doctrina existente hasta ese momento sobre dicho tema. A su vez, a lo largo del tiempo ha habido diferentes arreglos institucionales que inciden o gravitan en el nivel de vinculación del Auditor Interno Titular al órgano rector y a la autoridad jerárquica superior, por ejemplo el procedimiento para su nombramiento.

El Art. 132 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) establece que: *“La Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia. Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas. Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión”*.

La Sindicatura General de la Ciudad (SGCBA), según el Art. 133 de la CCABA, es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de las mismas.²⁴

La Auditoría General, según los Art. 135 y 136 de la CCABA, ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión.

Junto con la Procuración (Art. 134 de la CCABA), Defensoría del Pueblo (Art. 137 de la CCABA) y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos (Art. 138 de la CCABA) forman la pirámide de control gubernamental.

La Ley N° 70, de Administración Financiera y de Sistemas de Control del Sector Público, toma como referencia la Ley Nacional N° 24.156 y en su Título IV, Art. 119, establece que: *“la Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y está fundado en los principios de economía, eficiencia y eficacia”*.

Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de normas. Para el primero, instituye la Sindicatura General de la Ciudad (Capítulo I, Art. 120 a 130) dependiente del Poder Ejecutivo, en tanto que para el control externo crea la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capítulo II, Art. 131 a 149.) dependiente de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

El Decreto 1641 de 2004 del Jefe de Gobierno de Ciudad Autonomía de Buenos Aires, dispuso la obligación de crear las Unidades de Auditoría Interna en todas las unidades de ejecución presupuestaria del Gobierno de la Ciudad, completando así el Sistema de Control Interno establecido en la Ley 70, del que la Sindicatura General es el Órgano normativo, de supervisión y coordinación.

Al igual que en Nación, el Art. 122 de la Ley 70, establece que: *“El titular de cada jurisdicción o entidad dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es responsable de la implantación y mantenimiento de : 1) Un adecuado sistema de control interno, que incluye instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, que tendrán en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General; y de la adopción de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento. 2) La auditoría interna, como un servicio a toda la organización, consistente en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta Ley, realizada por los/las auditores/as integrantes de las unidades*

²⁴ En cuanto al deber de informar que tienen los organismos rectores del control interno en Nación y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la discusión abordada a lo largo del presente documento, se observa que la SIGEN tiene la obligación de informar al Presidente de la Nación, a la Auditoría General de la Nación y a la opinión pública en forma periódica, según Art. 107 de la Ley N° 24.156. Mientras que el Art. 127 de la Ley N° 70 establece que la SGCBA tiene el deber de informar al Jefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. No surge en este último caso el deber de informar a la opinión pública como parte inherente del funcionamiento del organismo.

de auditoría interna. Las funciones y actividades de los/las auditores/as internos/as deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen”.

IV. Cuarta Parte: desafíos del sistema de control gubernamental bajo la concepción de Estado Abierto.

“Los organismos de control son una nueva dimensión del contrato social firmado entre los individuos y el Estado/Gobierno” Moreno (2016)

Las entidades de rendición de cuentas que forman parte del Sistema de Control Gubernamental, según la legislación de la Nación Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se organiza en dos esferas bien delimitadas: el control externo y el control interno.

El control externo, con pertenencia en el Poder Legislativo, audita al Sector Público. Al tiempo que, el control interno, conformado por organismos del Poder Ejecutivo, audita al Sector Público. La distancia del auditor al auditado es mayor en el control externo que en el control interno. A su vez, en el ámbito del control interno mientras la Sindicatura es un organismo independiente a los organismos auditados, con rango ministerial dependiente de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, las UAI forman parte del organismo que auditan.

Siguiendo la clasificación de O'Donnell (2000) ,dentro de la esfera de la Accountability Horizontal, el Sistema de Control Gubernamental está compuesto por agencias asignadas, es decir el control de las agencias del Estado en manos de otras agencias del Estado, por formar parte de *“(…) las varias agencias (Ombudsman, auditorías, controladores, conseils d'Etat, fiscalías, contralorías, y similares) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando (...) balances generales de poder, sino riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción”.*

Destaca que las agencias asignadas *“pueden ser proactivas y continuas en su actividad”(…)“pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan” (…)* *“pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o “políticos.”;* y finalmente *“(…) por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales.”*

Se destaca que el espíritu de creación del Sistema de Control Gubernamental también le asigna como función evaluar si las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente, lo que Smulovitz y Peruzzotti (2002) denominan “accountability legal”.

Como se ha desarrollado previamente, la rendición de cuentas tiene una dimensión informativa y otra vinculada al poder de sanción. La primera responde a la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*); en tanto la segunda se vincula a la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (*enforcement*). Peruzzotti (2008):

Es la dimensión de información y justificación de la rendición de cuentas donde el control gubernamental desarrolla y desenvuelve su mayor aporte a la solidificación del proceso democrático.

La operatoria de las entidades de control externo como el interno genera, en primera instancia, información clave bajo la forma de reportes de auditorías y/o recomendaciones autónomas. Las auditorías generan observaciones u hallazgos, dependiendo del manual de procedimientos propios de cada entidad, que se ponen a conocimiento del auditado para su corrección. La auditoría interna, además, hace un seguimiento del plan de acción o medidas que toman las áreas auditadas en pos de resolver observaciones u hallazgos.

En el ámbito del control interno la información es elaborada a instancias de las máximas autoridades del poder ejecutivo, responsables de la gestión de gobierno y de la existencia del control interno. La auditoría interna evalúa el desempeño integral de la gestión pública con el fin identificar los riesgos, debilidades y/o desvíos de normas o procedimientos que impiden o dificultan a las organizaciones cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas o las conducen a alcanzarlos de modo ineficiente, ineficaz y no económico. Esta información clave, hasta ahora, era de naturaleza confidencial. Estaba a disposición de las máximas autoridades para que determinaran de qué modo, con qué recursos y cuándo resolverían las observaciones identificadas en los procesos de auditorías en función de su nivel de riesgo, de la restricción presupuestaria que enfrentan, de la disponibilidad de tecnología, recursos humanos y capital y de las prioridades políticas que los condicionan.

En consonancia con el proceso descrito, los manuales de auditoría interna establecen un procedimiento eficiente y eficaz en la generación de información confidencial para uso de la autoridad máxima del organismo. Como el destinatario de la información es aquel que conoce “el deber ser” de la gestión pública, la auditoría se focaliza en la búsqueda del desvío. El auditor interno, al depender jerárquicamente de la máxima autoridad, tiene una visión piramidal del organismo. Puede interpretarlo transversalmente dado que conoce las misiones y funciones de cada responsable de ejecutar las políticas y los programas y sus interrelaciones. El auditor interno, al momento de auditar, observa si existe un vínculo entre el desvío del objeto bajo alcance de la auditoría y lo que no está siendo auditado, observa posibles correlaciones con lo “no observable”. La información resultante es sesgada porque da cuenta de la actividad del auditado sólo en la medida de lo que no corresponde.

A su vez, las máximas autoridades de los organismos suelen catalizar las presiones del ciclo político impuesto por los cargos electivos y la demanda dinámica de la sociedad sujeta a veces a estímulos de corto plazo. Por lo cual el valor del informe de auditoría interna será más relevante mientras mayor sea la inmediatez temporal de abordaje del objeto de auditoría.

A diferencia de la auditoría interna, la auditoría externa tiene como receptor último de la información un sujeto externo al organismo bajo auditoría por lo cual necesita generar información completa para poder observar al auditado. Es por ello que los informes de auditoría externa suelen un alcance más amplio en temática y en plazo temporal bajo análisis que los de auditoría interna. Estos últimos tienen un mayor acercamiento al control de gestión que los informes de auditoría externa.

En segunda instancia, el proceso de auditoría “crea” un dialogo entre el auditor y el auditado, “genera un espacio” donde el auditado explica su función, justifica su acción, se expone sobre sus limitaciones²⁵, identifica la observación y propone un posible cambio en la política o las actividades a realizar²⁶. La completitud de la dinámica de

²⁵ Las limitaciones en el hacer es uno de los puntos más álgidos en las auditorías. Muchos responsables de la ejecución de programas y/o proyectos identifican claramente las consecuencias/las limitantes de la falta de poder al momento de disponer de recursos o de estar sujetos al timing de las asignaciones presupuestarias. Las exponen y las explican durante la etapa de trabajo de campo a los auditores. Sin embargo, no están dispuestos a dejarlas por escrito en los informes de auditoría.

²⁶ En los informes de la SGCBA y de las UAI de CABA, en términos estilísticos, el dialogo se plasma en una secuencia de pregunta-respuesta, a cada observación le sigue la opinión del auditado y luego el comentario del auditor. En el resto de los casos primero se exponen de modo conjunto las observaciones y luego en bloque las respuestas del auditado.

justificación/compromiso futuro/líneas de acción para el cambio no ocurre en un instante temporal, sino que es un proceso secuencial que se desarrolla a través del tiempo. Las auditorías internas devienen en procesos de seguimiento que pueden resultar más complejos e informativos que la auditoría que le da origen²⁷. En el intento de corrección o mejora de una observación pueden aparecer nuevas limitaciones que impliquen desafíos para el auditado, y su nueva justificación un nuevo desafío para la auditoría.

Con respecto a la capacidad de sanción del Sistema de Control Gubernamental debe tenerse presente que las entidades que lo conforman no tienen capacidad directa de sanción.

El órgano rector y supervisor del sistema de control interno ante irregularidades, ya sean administrativas o se traten de hechos que pudieren encuadrarse en delitos contra la administración pública, deben dar aviso a la máxima autoridad del gobierno, la SIGEN al presidente de la nación y la SGCBA al jefe de gobierno. Las Unidades de Auditoría Interna deben poner en conocimiento a la máxima autoridad del organismo donde se desempeñan y al organismo rector y supervisor. En el caso particular del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Síndico debe dar intervención a Procuración²⁸.

En cuanto al control externo las situaciones difieren en nación y ciudad. En nación la AGN no tiene la potestad de actuar como querellante²⁹. En cambio la AGCBA, máximo órgano de control externo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sí puede demandar judicialmente³⁰ y, al igual que el Síndico, tiene la obligación de poner en conocimiento al Procurador³¹ en caso de observar irregularidades.

Sin embargo, en términos generales el accionar del sistema de control gubernamental obliga la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción^{32, 33, 34}.

En particular, los organismos que conforman el sistema de control gubernamental tienen entre sus funciones la de elaborar auditorías, no la de recibir denuncias ni investigar delitos o faltas administrativas, con excepción de la AGCBA tal cual se ha desarrollado previamente. En este último sentido, ante la puesta en conocimiento de irregularidades no cuentan con mecanismos para iniciar una investigación preliminar, pero sí pueden decidir la inclusión de determinado asunto en sus planes de trabajo o la realización de auditorías de naturaleza imprevista. Si en dichas auditorías fueran detectados posibles delitos, los informes resultantes deberían ser remitidos a los organismos de investigación o a la justicia.

²⁷ Los informes de seguimiento de observaciones y recomendaciones y o planes correctivos son elaborados por la UAI.

²⁸ Inc. 12) del Art. 130 de la Ley 70.

²⁹ En la nota "Auditoría y justicia" Jesús Rodríguez lista las auditorías de la AGN que forman parte de causas judiciales como evidencia sólida en la investigación de delitos. <http://www.jesusrodriguez.com.ar/auditoria-y-justicia/#more-2587>

³⁰ Inc. j) del Art. 136 de la Ley 70.

³¹ Inc. m) del Art. 144 de la Ley 70

³² Debe tenerse presente que tanto la Nación como la Ciudad Autónoma tienen Leyes sobre Ética Pública, Ley N° 25188 y Ley N° 4895, respectivamente. Ambas leyes establecen, al igual que el Código Procesal Penal, que el funcionario público tiene la obligación de denunciar un delito si es que está bajo su conocimiento. La omisión de denuncia es reprimida penalmente

³³ En Nación los organismos con competencia para recibir denuncias y realizar investigaciones son: la Oficina Anticorrupción, dependiente del Poder Ejecutivo; el Defensor del Pueblo, en la órbita del Poder Legislativo; y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, dependiente del Poder Judicial. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Fiscalía de la Ciudad o el Ministerio Público Fiscal, perteneciente al Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

³⁴ "Mecanismos para la denuncia de hechos de corrupción en Argentina. Un análisis a la luz de los estándares internacionales y la práctica de los organismos de control". Asociación Civil por Igualdad y la Justicia, Septiembre 2009

O'Donnell (2001) sostiene que: *“Para que la AH (accountability horizontal) funcione efectivamente no solamente es necesario que para una cuestión dada una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar. También es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la AH, en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado. Si no es así, las investigaciones de las auditorías, fiscalías y otras similares pueden alimentar las críticas de la opinión pública, pero no suelen alcanzar resolución apropiada. Según ya observé, en una democracia el sistema legal se supone que debe ser tal sistema, uno que “cierra”, en el sentido que nadie está exento de sus reglas”.*

De modo que, independientemente de si las agencias del sistema de control gubernamental tienen o no capacidad de constituirse como litigantes en la justicia, el poder judicial se instituye como el garante último del sistema democrático.

Un factor a tener en cuenta es a quién van dirigidas las auditorías, sobre quién recae la mirada del auditor. El auditado siempre es aquel funcionario público que tiene una cuota de responsabilidad, de libertad de ejecución, de poder.

“La rendición de cuentas se dirige a portadores de poder que gozan de ciertos márgenes de discreción. A los funcionarios que laboran en los escalones bajos de la jerarquía administrativa, les exigimos cuentas sólo en la medida que tengan márgenes propios de decisión. Sus destinatarios son los actores decisorios, no los súbditos pasivos. Conciérne a quienes ejercen el poder, con un mínimo de libertad y autonomía, no a aquellos que están subordinados al poder” Shendel (2008)

El auditado, en la auditoría interna, siempre es un funcionario no electivo, que forma parte de la burocracia estatal en carácter de responsable político. Maneja recursos públicos, físicos y financieros por lo cual debe dar cuenta del uso del dinero público. Depende funcionalmente y jerárquicamente de la máxima autoridad del organismo. Su poder está limitado por el de este último. Sin embargo, por la naturaleza de su tarea posee conocimientos específicos que su jefe desconoce o no puede ver. En este vínculo de principal-agente la auditoría interna está pensada como un medio para acotar la información asimétrica que enfrenta el principal.

La demanda para acelerar y flexibilizar la gestión de modo de satisfacer a una sociedad más voluble, redundando en una mayor delegación de poder a los funcionarios responsables directos de ejecutar la política³⁵. La necesidad de mayor discrecionalidad debe ir acompañada de un mayor control.

“La total ausencia de mecanismos de rendición de cuentas así como un exceso de control conspira contra el buen ejercicio de la representación política. El dilema que se presenta entonces es cómo lograr el equilibrio adecuado entre la inevitable libertad de movimiento que supone la libre representación y la supervisión y control de las decisiones y acciones de los representantes.” Peruzzotti (2008)

Por lo hasta aquí discutido es clara la relevancia del sistema de control gubernamental al momento de generar información sobre las políticas públicas y sobre la gestión de los hacedores de políticas y la justificación de sus decisiones, alcances y limitaciones. En lo que sigue se discute en qué medida el paradigma de Estado Abierto impacta sobre la tarea de los organismos de auditoría interna y externa

³⁵ Una situación observada a repetición es que a los funcionarios que ejecutan programas no se les asigna el poder de adecuar el uso de recursos, tanto físicos como financieros, para un logro eficiente y eficaz de los objetivos. Este tipo de situaciones derivan en funcionarios que no internalizan como propias las misiones y funciones de los cargos que ocupan.

“Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder”.

“Existen, efectivamente, esferas legítimas de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas”

“Pueden darse desacuerdos fuertes acerca de las razones y los criterios que justifican mantener clasificada alguna información oficial. De manera recurrente, la lucha por la rendición de cuentas es una lucha por redefinir y reducir las zonas legítimas de la información confidencial. Sin embargo, aun si aceptamos que no conviene (aunque fuera posible) convertir al Estado en un palacio de cristal, desnudo y transparente, no queremos extender cheques en blanco. No queremos eximir las esferas legítimas de confidencialidad de toda exigencia de cuentas. Sujetarlas a la rendición de cuentas no implica abrirlas a los ojos del público de principio a fin. Pero sí implica la obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones ex post, a que revelen y defiendan sus bases de decisión en público” Shender (2008)

El Estado Abierto implica y requiere generar mecanismos que doten de transparencia e impulsen la participación de la sociedad y la colaboración, entendida como la cooperación entre distintas jurisdicciones y niveles de gobierno.

Comenzando por el último requisito se tiene que el sistema de control gubernamental ha empezado a dar pasos para integrarse con otros agentes de rendición de cuentas dentro del ámbito nacional como internacional, al tiempo que da cuenta de la existencia de agendas conjuntas entre diferentes niveles de gobierno con una sostenida colaboración en el marco de programas y convenios de capacitación.

En término de la integración fronteras adentro del sistema de control gubernamental se destaca la labor de la Red Federal de Control Público que es una iniciativa que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, en el orden nacional, provincial y municipal.

En la agenda internacional se destaca la participación de las agencias de control gubernamental en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, según su sigla en inglés) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Con respecto a la cooperación entre las agencias de control gubernamental y otros organismos de rendición de cuentas, los ejemplos son más que variados lo cual no invalida la necesidad de una mayor integración de naturaleza sistemática. La necesidad de crear verdaderas redes de colaboración que redunden en una mejora de las misiones y funciones del conjunto de las instituciones de rendición debería formar parte de las prioridades de política del control.

Cuando las auditorías analizan políticas o programas evalúan el procedimiento de planificación y ejecución, analizan la evolución y consistencia de las metas físicas y financieras. Esta tarea debería incluir una agenda de cooperación cercana entre los organismos de control y los organismos rectores del sistema de administración presupuestaria y financiera con el objeto de mejorar los procedimientos de los organismos auditados pudiendo reducir la exposición de la gestión a las tareas de control al volver estas últimas más eficientes.^{36, 37} En la misma senda, un trabajo coordinado entre las áreas de recursos humanos y el sistema de control gubernamental tiene mucho camino por recorrer.

³⁶ Entre los ejemplos puede destacarse que la SGCBA estableció una mesa de discusión metodológica con la Contaduría de Ciudad de Buenos Aires al momento de realizar la Cuenta Inversión del GCBA. Este espacio de trabajo profesional redundó en aumento del cumplimiento en tiempo y forma de la presentación de la cuenta inversión ante el Poder Legislativo.

En el marco de la modernización del Estado, deben profundizarse los lazos entre los responsables de los sistemas de información y los organismos de control gubernamental. La configuración del Estado Digital agilizó y transparentó el funcionamiento de la administración pública. Acceder a la información requiere acceder a bases y sistemas. Los auditores por sus misiones y funciones deben disponer de accesos diferenciales a toda la información generada en el organismo que auditan. El “control remoto” de muchas de las tareas debería ser un instrumento a disposición de la auditoría por reducir el tiempo de “intromisión en la cotidianidad” del auditado y optimizar el ámbito de control.

Los responsables de sistemas de la información y los organismos de control gubernamental deben avanzar en la definición de un permiso para el perfil de auditor³⁸ de acceso a todos los sistemas y bases relevantes para llevar adelante su función, con procedimiento resumido de altas y bajas. Para ello se debe analizar y catalogar las bases y sistemas en función de la relevancia de la información que disponen, haciéndole corresponder a cada una un permiso de acceso. Paralelamente debe crearse un procedimiento único para ser implementado ante el alta o la baja de un auditor. El procedimiento debe estar reglado de modo tal que minimice la intervención discrecional de áreas que pueden tener incentivos en denegar o demorar permisos de modo de no ser auditadas. Este proceso, a su vez, redundará en una mejora de la gestión de riesgos asociados al manejo de los activos de la información para toda la administración pública en su conjunto.

Con respecto a las redes de participación entre los organismos de control y la sociedad civil, el avance es muy incipiente. Los vínculos más afianzados son los que tienen lugar con universidades. Entre los organismos de control analizados a lo largo del presente documento merece destacarse que la AGN tiene una instancia de participación ciudadana al momento de realizar la planificación de sus auditorías. La sociedad civil puede sugerir temas de interés a ser incluidos en la planificación del organismo. A su vez tiene un portal de Aula Ciudadana que acerca a las escuelas al conocimiento sobre los organismos de control.

Con respecto a la transparencia, los dos niveles de gobierno tienen leyes de Acceso a la Información Pública: la Ley 27.275 en Nación y la Ley 104 en el Gobierno de Ciudad de Buenos Aires.

Existe un comportamiento diferenciado entre los organismos de control externo y los de control interno al momento de transparentar el trabajo que realizan.

Por su lado, la ACGBA publica todos sus informes de auditoría; AGN publica los informes de auditoría y comunica la ejecución de los informes de difusión restringida, al tiempo que clasifica como confidenciales los papeles de trabajo.

Por el otro, la SIGEN pone a disposición pública todos los informes y auditorías elaborados por ellos y por las UAI que fueron solicitados en el marco de la vigencia de la Ley N° 27.275 desde el 2014 hasta hoy y tiene una agenda proactiva de publicación que tiene informes desde diciembre 2015 hasta diciembre 2017.

En tanto, los lineamientos de transparencia activa del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dan cuenta que enero 2020 es la fecha a partir de la cual se volverá obligatorio que todos los organismos del poder ejecutivo, legislativo, judicial y comunales, en el marco de la

³⁷ Otro ejemplo es la inclusión en los planes de auditoría de la verificación del cumplimiento de presentación de declaraciones juradas por parte de los funcionarios obligados. Es un control cruzado donde la auditoría interna, por su cercanía, busca concientizar al funcionario sobre las responsabilidades inherentes al cargo que ejerce como servidor público. De este modo, las entidades de rendición de cuentas hacen su aporte a la construcción de “**responsabilidad**”, haciendo uso del concepto acuñado por Oszlak. El organismo que exige el cumplimiento de este requisito es la Oficina Anticorrupción en Nación y la Dirección de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en CABA.

³⁸ Deviene como condición necesaria que la existencia de un perfil de auditor bajo el control de las áreas de recursos humanos.

rendición de cuentas, suministren la información requerida en los Art 18, 19, 20 y 21 de la Ley N°104³⁹. La información será subida al sitio web de cada organismo.

³⁹ **Artículo 18.- Plan de Transparencia Activa:** Los sujetos obligados por el Artículo 3° incisos a), b), c), d), e), g) y h) deberán publicar en sus respectivas páginas web, de manera completa y actualizada y en lo posible en formatos abiertos y reutilizables, la siguiente información:

- a. Su estructura orgánica, funciones, e información institucional;
- b. La nómina de autoridades y personal que preste servicios en los sujetos obligados de la presente Ley, indicando: nombre, apellido, cargo, fecha de ingreso y área a la que pertenece;
- c. Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías;
- d. El presupuesto asignado a cada área, programa o función, y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral con el nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto;
- e. El listado de adquisiciones de bienes y servicios u obras públicas que se realicen mediante los siguientes procedimientos: licitaciones; contrataciones; concursos; remate o subasta pública, detallando el objeto de la contratación y monto de las mismas;
- f. Listado de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas y sus respectivos titulares, especificando nombre o razón social del/la titular; objeto de la concesión, autorización o permiso; vigencia; y canon;
- g. Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos, producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente;
- h. Los informes finales de auditorías internas o externas;
- i. Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención, datos de contacto, consultas y vías de reclamo;
- j. Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones y datos de contacto para reclamos y consultas vinculadas a dichos trámites y servicios;
- k. Descripción de la política institucional, de los programas en curso y los planes de acción;
- l. Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa vigente;
- m. Declaraciones Juradas de funcionarios públicos de acuerdo a la Ley de Ética Pública.

Artículo 19.- Información mínima del Poder Legislativo: Además de lo señalado en el Artículo 18, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, la siguiente información clave:

- a. Todas las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todos los proyectos de ley, declaración y resolución, con indicación de su trámite parlamentario y los dictámenes que hubieran producido las comisiones asesoras;
- b. El resultado de todas las votaciones sobre los proyectos de leyes y las resoluciones sobre nombramientos y/o acuerdos;
- c. La agenda de las comisiones, temario de las sesiones plenarias, el boletín de asuntos entrados y versiones taquigráficas de las sesiones y de las comisiones cuando hubiera;
- d. Información de los/las legisladores/as, partido, mandato, comisiones que integra, antecedentes y datos de contacto, y toda otra información relevante;

Artículo 20.- Información mínima del Poder Ejecutivo y las Comunas: Además de lo señalado en el Artículo 18°, deberán mantener actualizada y a disposición del público de manera unificada e informatizada, la siguiente información clave:

1. Poder Ejecutivo
 - a. Todos los decretos dictados por el/la Jefe/a de Gobierno;
 - b. Los datos referentes al servicio de la deuda;
 - c. Los documentos elaborados y publicados por la Dirección General de Estadística y Censos;
 - d. Los listados de las personas que han recibido exenciones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local, cuidando no revelar información confidencial o violar el secreto fiscal;
 - e. El listado de expropiaciones, que contenga al menos, fecha de expropiación, domicilio y utilidad pública.
 - f. El listado de las empresas concesionarias de servicios públicos, que contenga al menos, fecha de inicio y finalización de la concesión, objeto de la concesión y canon.
2. Comunas
 - a. Información referida a la composición y funcionamiento de la comuna;
 - b. Las actas, resoluciones, declaraciones, reglamentos, proyectos, informes semestrales y todo acto administrativo que emitan;
 - c. Rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto;
 - d. Información útil sobre servicios que presta, lugares y eventos de interés general.

Artículo 21.- Información mínima del Poder Judicial: Además de lo señalado en el Artículo 18, el Poder Judicial deberá mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, la siguiente información clave:

Al momento en que este trabajo está siendo concluido sólo los informes de auditoría interna requeridos a instancia de participación ciudadana han sido puestos a disposición pública.

Este proceso de transparencia del control interno generó y genera discusiones sobre los riesgos devenidos de la lectura de una auditoría que fue hecha y pensada como un documento confidencial. Donde tanto el abordaje del objeto o sujeto alcanzado con la auditoría no se encuentra encuadrado en una explicación contextualizada porque es elaborado para ser leído por la máxima autoridad del organismo en un momento del tiempo cercano al análisis. A su vez, porque para que brinde información relevante para la sociedad en general debe ser analizada teniendo en cuenta los seguimientos posteriores de los informes. El tipo de informe de auditoría interna es una foto descripta con lenguaje técnico del error que sobreexpone a quien ejecuta la política. El procedimiento de auditoría y los manuales de elaboración deben repensarse teniendo presente que el destinatario último será la sociedad.

Todo el proceso de abrir el Estado es un proceso arduo, que sacude el statu quo de la burocracia estatal. Las agencias de control interno deben internalizar a la sociedad como destinatario última de la información, deben adaptar el lenguaje de modo que sea entendible y no se preste a confusiones, debe estar más cerca del auditado para que este último también entienda que el proceso de auditoría cambió porque ahora no es confidencial.

Las UAI deben entender la magnitud del cambio de paradigma para poder transformarse en un espacio impulsor la de la conciencia de transparencia.

El convencimiento de todos los agentes públicos que el Estado está compelido a avanzar hacia un nuevo paradigma de vinculación con la sociedad, que esa dinámica es imparable y no tiene reversión posible, es la condición necesaria para repensar todos los procesos y procedimientos que se realizan en el Estado. Solo si el procedimiento incorpora como alcanzado a la sociedad puede evitarse la sobrecarga de trabajo que resulta de trabajar en un Estado a puertas cerradas, replegado en las especificidades de la gestión pública, que luego debe hacer público su trabajo.

Sólo en la transición existe lugar para “traductores/simplificadores/compiladores” de la información pública en pos de ser dada a conocer. En el mediano plazo es insostenible duplicar el Estado.

El Estado abierta requiere como consigna primaria que cada uno de los agentes del Estado se transforme en un agente de transparencia, un agente de cambio potenciando de este modo la democracia.

CONCLUSIÓN

El Estado que, con sus burocracias especializadas, de fuerte raigambre republicana, crípticas y sobrevivientes de la alternancia política, históricamente se ha erguido alejado de la sociedad, empezó a avanzar sobre una senda sin reversión: la de la transparencia.

El Estado, agente de cambio resiliente, reconoce el paradigma de Gobierno Abierto como el camino que fortalece la democracia representativa. Un nuevo paradigma de vinculación con la sociedad civil que otorga gobernabilidad.

Los desafíos son enormes.

-
- a. Las sentencias definitivas o resoluciones equivalentes, en todas las instancias judiciales, así como los dictámenes del Ministerio Público Fiscal, con omisión de los nombres, en los casos en que no procediere revelarlos por disposición de otras leyes o convenciones internacionales;
 - b. Todas las acordadas y resoluciones administrativas del Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Magistratura y Ministerio Público Fiscal;
 - c. Información sobre concursos, participantes, antecedentes y resoluciones dictadas por la Comisión de Selección de Magistrados, designaciones y audiencias públicas.
-

Para que el Estado Abierto sea sostenible en el tiempo debe repensar cada uno de sus procedimientos incorporando a la sociedad como parte de la gestión.

El Estado debe transparentar y abrir a la participación ciudadana la planificación, la ejecución y el control de sus políticas públicas. Para ello debe profundizar los canales de cooperación interna: entre diferentes niveles de gobierno, entre poderes y entre diferentes jurisdicciones. La burocracia debe tender redes para sus adentros para poder abriese al afuera.

Los organismos de control gubernamental, garantes tradicionales del sistema democrático, no están exentos de cambiar para adaptarse a esta revolución paradigmática. Entidades de rendición de cuenta transversales a las organizaciones, sistemas con una mirada amplia y profesional del Estado.

El Estado abierto enfrenta desafíos múltiples, el más complejo es transformar a la sociedad civil en un actor político. Generar un ambiente de transparencia, fomentar la participación de modo que el ciudadano haga uso pleno de sus derechos y obligaciones es fortalecer la democracia representativa generando las condiciones requeridas en la democracia directa.

Un ciudadano pleno demanda más bienes y servicios públicos, su efectiva oferta requiere de una burocracia con capacidad de resolución, es decir con poder de gestión de la cosa pública, más libertad de acción requiere más control.

El control es el garante último de la demanda por más calidad institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil por Igualdad y la Justicia (2009), “Mecanismos para la denuncia de hechos de corrupción en Argentina. Un análisis a la luz de los estándares internacionales y la práctica de los organismos de control”

Aznar, Luis (2004) “La Gobernabilidad como mercancía. Acerca de la incertidumbre y el Orden Político”, POSTData N° 10, Buenos Aires.

CEPAL (2017). Serie Manuales N° 81. Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región.

CIPPEC (2016) Déficit en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: Una Historia de dos Mundos. Serie Documentos de Investigación. ELLA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cuello, E. J. (2007). Democracia: Institucionalización y Accountability. *Nueva Epoca*, 1(5), 33-47. <https://doi.org/10.14409/ne.v1i5.184>

Guy Peters, B. (2007) “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 33-50. Caracas, Venezuela

Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (capítulo 3). Paidós. Madrid

Huntington, S. (1994) *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

Ley N° 24.156: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Título VI «Del Sistema de Control Interno» Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado Presidencia de la Nación. Sindicatura General de la Nación. Año 2003

Malamud, A. (2007). Estado. En L. Aznar y M. De Luca (eds.), *Política. Cuestiones y problemas*, pp. 83-112. Emecé. Buenos Aires:

Moreno, M. (2016) Los desafíos del sistema de control gubernamental. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación. San Martín, Buenos Aires.

Obama, B. (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf>

O'Donnell, G. (1978) Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1157-1199

O'Donnell, G. (2001) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *POSTData*, N° 7, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (1998) “Accountability Horizontal.” *Ágora*, 8. Cuadernos de estudios políticos, Universidad de Buenos Aires. págs. 5-34.

Oszlak, O., (2003) “¿Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable” Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 28 al 31 de octubre de 2003, Ciudad de Panamá.

Oszlak, O. (abril, 2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos.* Trabajo presentado en la *VIII Conferencia Anual INPAE 2012 “Gobierno Abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”*, organizada por la Red 10 Interamericana para la Educación en Administración Pública. San Juan de Puerto Rico.

Peruzzotti, E. (2007) Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Santo Domingo, República Dominicana.

Peruzzotti, E., (2008) “Marco conceptual de la Rendición de Cuentas” Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Buenos Aires, Argentina.

Przeworski, Adam (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. pp. 143-168. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ramírez-Alujas, Á. (2010), “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...”, en *Revista Buen Gobierno*, Número 9, semestral, Julio – Diciembre. <http://bit.ly/OqJzUu>.

Ramírez-Alujas, A. (2012). "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?". *Revista Más Poder Local*, N° 12.

Sánchez Trigueros, J. (2015) Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública *Revista Enfoques*. Vol. XIII N°23 pp. 67-84

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -IFAI-

Skocpol, T. (2007) “El Estado Regresa Al Primer Plano: Estrategias De Análisis En La Investigación Actual Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, pp. 169-202. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2002) “*Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*”. Paidós. Buenos Aires.

Valencia Tello, D Y Karam De Chueiri, V.(2016) *Accountability*, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? *Revista Opinión Jurídica*, vol.15, n.29, pp.165-185.

Compilado de Normativas

Constitución del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley Nacional N°24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley Nacional N° 27.275, Ley de Acceso a la Información Pública.

Ley GCABA N°70, Administración Financiera y de Sistemas de Control del Sector Público.

Ley GCABA N°104, Ley de Acceso a la Información Pública.

Decreto GCABA N°1641 de 2004.

Páginas de organismos y manuales de auditoría.

<https://www.agn.gov.ar/>

<https://www.agn.gov.ar/documentos-tecnicos>

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

http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas_basicas_de_auditoria_externa.pdf

<https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/sindicatura-general>

<https://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura/manual-de-auditoria>

<https://www.argentina.gob.ar/sigen>

https://www.sigen.gob.ar/pdfs/normativa/manual_cig.pdf