

Buenas prácticas de transparencia,  
participación ciudadana y rendición de  
cuentas en las EFS de América Latina



INICIATIVA TPA

*ARGENTINA*

# PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana  
y rendición de cuentas en las EFS de América Latina

# Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación

ARGENTINA



INICIATIVA TPA



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

---

Informe realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), finalizado en diciembre de 2011.

## Índice

Índice.....	3
Resumen.....	5
Nota metodológica.....	7
Marco general de implementación de la práctica .....	9
a. Ubicación temporal y espacial .....	9
b. Instituciones involucradas .....	9
c. Antecedentes .....	10
d. Normativa relacionada.....	13
e. Contexto de implementación de la práctica: circunstancias, oportunidades y objetivos	16
Análisis de la práctica .....	21
a. Ubicación temporal y espacial .....	21
b. Actores involucrados .....	21
c. Proceso de implementación de la práctica.....	22
d. Recursos involucrados.....	23
e. Impacto.....	24
f. Dificultades encontradas: limitaciones de la práctica.....	29
g. Factores de éxito: fortalezas de la práctica.....	30
h. Lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la práctica .....	31
Consideraciones finales .....	33
Bibliografía.....	35
Anexo .....	37



## Resumen

La Planificación Participativa constituye un mecanismo a través del cual la entidad fiscalizadora superior de la República Argentina –la Auditoría General de la Nación (AGN)- convoca anualmente a organizaciones de la sociedad civil (OSC) a audiencias públicas y reuniones informativas a fin de que presenten propuestas sobre organismos y programas a auditar, las cuales eventualmente se incluirán en el Plan de Acción del año siguiente.

Se trata de una práctica inédita de participación ciudadana en la planificación anual del organismo fiscalizador, en la que la experiencia y conocimiento sobre los temas y problemáticas del área de especialización de cada organización resultan un aporte sumamente valioso para detectar aspectos cuyo control es indispensable. En efecto, la relevancia institucional y el impacto general del trabajo del organismo se incrementan significativamente cuando las preferencias e intereses de los beneficiarios últimos de la función de control son activamente considerados en el diseño y ejecución de su labor.

En líneas generales, la Planificación Participativa supone la convocatoria a las organizaciones a una primera audiencia en la que los funcionarios de la AGN presentan la actividad que desarrolla la entidad, comunican sobre los informes realizados y la metodología aplicada, de modo que las OSC puedan interiorizarse en las funciones y procedimientos del organismo previo a extender sus sugerencias sobre programas u organismos a auditar. Este encuentro resulta oportuno para generar un intercambio y fortalecer el vínculo entre la AGN y las organizaciones en la lucha por el control y la transparencia de lo público.

A continuación, se establece un plazo de aproximadamente dos semanas para que las OSC presenten propuestas de auditoría. Una vez transcurrido ese lapso, y procesadas y evaluadas las solicitudes por parte de los equipos técnicos de la AGN, en un segundo encuentro las autoridades de la entidad fiscalizadora comunican a las organizaciones qué propuestas han sido seleccionadas para ser incluidas en el Plan Operativo del año siguiente.

En síntesis, se trata de un mecanismo de consulta, no vinculante, que tiene una doble dimensión: por un lado, intercambiar información y experiencias, y por el otro, recibir las propuestas de la sociedad civil. De esta forma, la AGN inscribe su accionar en una perspectiva que excede lo estrictamente contable para proyectarse en otras dimensiones como un mecanismo de información, tutela y salvaguarda del interés general. En la medida en que permite a las organizaciones incidir –o más bien, ser consideradas- en el establecimiento de la agenda de la entidad, la Planificación Participativa resulta exponente de una buena práctica en materia de participación ciudadana en la tarea que desempeñan los organismos de control.



## Nota metodológica

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización sin fines de lucro de la República Argentina que hace ya más de 6 años estudia –desde el Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas- los mecanismos de control externo, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, y ha analizado comparativamente las experiencias de diversos países en materia de participación ciudadana, y de la Argentina en cuanto a transparencia, participación y rendición de cuentas.

A lo largo de estos años ACIJ ha observado de cerca los diversos cambios generados en la Auditoría General de la Nación (AGN), y ha acompañado las iniciativas que surgieron de su seno, impulsando la incorporación de buenas prácticas, colaborando en su implementación y haciendo un análisis crítico de su funcionamiento.

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo documentar el procedimiento de Planificación Participativa implementado por la AGN, de manera tal que permita: i) recabar los antecedentes y contexto para la entrada en vigencia de la práctica a fin de relevar el proceso de modo integral; ii) realizar una evaluación que identifique las principales debilidades y fortalezas del mecanismo, así como su impacto real; iii) presentar un informe de alta complejidad que contribuya a ilustrar el modo en que la Auditoría General de la Nación ha procurado incorporar los principios y lineamientos básicos establecidos por la OLACEFS<sup>1</sup> y la INTOSAI<sup>2</sup> en materia de participación ciudadana en las entidades de fiscalización superior (EFS), de modo que los organismos de control externo de la región puedan beneficiarse de la socialización de esta experiencia; todo ello teniendo en vista el objetivo principal de la INICIATIVA TPA: la promoción de buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina.

Para la realización de este análisis, ACIJ se basó en su experiencia como participante en jornadas de Planificación Participativa en años anteriores, y en particular, en aquella convocada en 2010. En esa oportunidad, ACIJ no sólo intervino en las etapas formales e hizo propuestas de auditoría, sino que colaboró activamente en el proceso de difusión y de capacitación -a través de la publicación y distribución de una guía sobre la AGN y el proceso de planificación- para ayudar a las organizaciones menos experimentadas en los temas de control a realizar sus propuestas.

A su vez, a los efectos de realizar un análisis integral, se ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de bibliografía sobre TPA y control fiscal; normativa internacional y nacional en la materia; resoluciones y documentos de organizaciones internacionales que agrupan a las EFS y que promueven la adopción de los más altos estándares de TPA (a saber, OLACEFS, INTOSAI); trabajos académicos y revistas especializadas en fiscalización, entre otros.

---

<sup>1</sup> Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

<sup>2</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Asimismo, se ha recurrido a fuentes especializadas de la Auditoría General de la Nación, responsables de la coordinación y convocatoria a la Planificación Participativa, que se desempeñan en la Secretaría Legal e Institucional de la Presidencia del organismo. En primera instancia se les ha aplicado una entrevista semi-estructurada, con base en el Protocolo para la Documentación elaborado por la Iniciativa TPA, y en un segundo encuentro se ha profundizado en ciertos aspectos reseñados previamente.

Por otra parte, y en el marco de la participación en la planificación convocada en 2010, se ha contactado a organizaciones partícipes en aquella oportunidad a fin de contemplar sus percepciones e impresiones en torno al funcionamiento del mecanismo y a su experiencia en particular.

## Marco general de implementación de la práctica

---

### a. Ubicación temporal y espacial

---

La Planificación Participativa se implementó por primera vez en la Auditoría General de la Nación –Argentina- en el año 2003, en el marco de la definición del Plan Operativo para el año siguiente. Desde entonces se han celebrado reuniones con las organizaciones de la sociedad civil en 2004, 2006, 2007 y 2010.

Si bien se proyectaba una regularidad anual en la convocatoria a la Planificación Participativa, no todos los años se concretaron dichas reuniones. Muchas veces el plan terminaba de definirse sin contemplar un margen de tiempo para propuestas ciudadanas, de modo que se elevaba sin previa intervención de la sociedad civil. Asimismo, por tratarse de un mecanismo novedoso, la Planificación Participativa no se encontraba –ni se encuentra- reglamentada<sup>3</sup>. En este sentido, al no estar su aplicación sujeta a una regulación normativa ni a una temporalidad específica, la AGN no ha tenido la obligación legal de hacer la convocatoria a las organizaciones.

De cualquier modo, cabe destacar que en los años en los que no se concretó la Planificación Participativa sí se mantuvo una comunicación fluida entre las organizaciones y la AGN, lo que ha posibilitado un verdadero acercamiento del organismo a estos actores de la sociedad civil a fin de responder a sus inquietudes y trabajar de modo conjunto. Por cierto, muchas organizaciones estaban particularmente involucradas e interesadas en monitorear ciertos procedimientos de auditoría, puesto que los temas que trataban se vinculaban especialmente con auditorías programadas o que bien procuraban impulsar a través del diálogo con la AGN<sup>4</sup>.

### b. Instituciones involucradas

---

La Planificación Participativa involucra principalmente a la Auditoría General de la Nación, en calidad de organismo que convoca a las organizaciones de la sociedad civil,

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que fuentes calificadas de la AGN admiten que dicho proceso de reglamentación está en agenda y se planea trabajar durante el corriente 2011 sobre el marco normativo de modo que se pueda contar con un proceso institucionalizado de Planificación Participativa de cara a la convocatoria 2012.

<sup>4</sup> Tal es el caso de la Asociación Vecinos de La Boca y el Centro Desarrollo y Pesca Sustentable (CeDePesca), en contacto regular con la AGN desde 2008, a partir del monitoreo a la auditoría sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo; y también de las áreas de discapacidad de CTA, Arzobispado y Foro Pro, a partir de la auditoría sobre accesibilidad en el transporte en 2003.

por lo que éstas devienen también un actor fundamental en el desarrollo de la práctica.

En efecto, la AGN dispone de una base de datos en la que figuran las principales organizaciones con las que mantiene contacto y a las que convoca regularmente para la reunión de planificación.

Por un lado, invita a las “grandes organizaciones”, es decir, aquellas que define por la amplitud de temas que manejan, particularmente vinculadas a la transparencia y el control gubernamental, así como por el compromiso que exhiben en materia de participación ciudadana. En este grupo, puede mencionarse a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); y Poder Ciudadano, entre otras.

Asimismo, la AGN también convoca a organizaciones con las que ha estado vinculada desde el comienzo de esta experiencia participativa y que se abocan a temáticas contempladas en los programas de auditoría, como el departamento de Discapacidad de AMIA, el área de Discapacidad del Arzobispado, Foro PRO, Fundación Par, la Asociación Vecinos de La Boca y CeDePesca.

A su vez, el listado de organizaciones se extiende notablemente, al tiempo que la AGN se muestra receptiva a incluir a nuevos participantes, que muchas veces son invitados por organizaciones que mantienen un contacto regular y fecundo con la entidad fiscalizadora.

Por último, cabe señalar que la AGN también procura incluir en la Planificación Participativa a los grupos cuyas demandas son más visibles en la agenda pública. Una muestra de ello radica en la invitación a organizaciones de defensa de los consumidores: en efecto, en los últimos años se han ido incrementando los reclamos de distinta índole por parte de usuarios de servicios públicos, por lo que la convocatoria a organizaciones que los representan podría contribuir a identificar los ámbitos en los que se evidencian deficiencias en el manejo de recursos.

---

### **c. Antecedentes**

---

Desde el año 2002 la Auditoría General de la Nación ha abierto sus puertas a las organizaciones de la sociedad civil a fin de escuchar sus propuestas y acompañar la tendencia regional hacia la inclusión de mecanismos de acercamiento a la ciudadanía. En efecto, en la última década se ha acentuado la participación de la sociedad civil en iniciativas y acciones que promueven el control gubernamental y la intervención directa en asuntos de gestión local, de modo que la AGN procuró hacerse eco de estas transformaciones.

Vale la pena destacar el contexto en el que se situó la implementación de la práctica, así como de otras iniciativas lanzadas por la AGN en pos de aumentar la transparencia del organismo y el acercamiento a la ciudadanía.

Por aquellos años la República Argentina enfrentaba una severa crisis económica y política, cuyos exponentes más claros se denotan en la dimisión del Presidente en diciembre de 2001, la generalización de las protestas, el fin de la convertibilidad y de la paridad peso-dólar, y la ulterior declaración del *default*. Todo ello conducía a un descrédito generalizado hacia la clase política, en un país en el que no se hallaba firmemente implantada una cultura del control. Por cierto, la década del noventa fue caracterizada por la exacerbación de la corrupción, en un marco de achicamiento del Estado, el que era visualizado como ineficiente, preso de una fuerte desconfianza que se extendía a todos los organismos públicos. En suma, el contexto de aplicación de la práctica se enmarcaba en una profunda crisis de gobernabilidad, lo que dificultaba aún más la credibilidad ciudadana en la labor desarrollada por la entidad fiscalizadora.

En principio, se avanzó en el campo de la transparencia, pues se la concebía como un firme sostén de legitimación ciudadana. En septiembre de 2002 se decidió hacer públicos los informes de auditoría. Si bien los mismos revestían de un carácter técnico –difícilmente comprensible por el público ciudadano–, constituían un exponente sólido de la rendición de cuentas gubernamental. La socialización de esta información tuvo un claro impacto sobre los usuarios y beneficiarios directos de los programas y servicios (u organismos) que eran auditados, y el creciente interés se vio reflejado en los medios. Al mismo tiempo, se inauguraron una serie de canales de consulta con usuarios y consumidores, cuya opinión se erigía en parámetro de evaluación complementario al control que llevaba a cabo la AGN. Estos hechos fueron consolidando la imagen de la entidad como actor serio e interlocutor válido y calificado, y de este modo, se fue forjando un incipiente vínculo con la sociedad civil.

Asimismo, durante el año 2002 la AGN comenzó a trabajar en conjunto con algunas organizaciones en el marco de la reglamentación de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad<sup>5</sup>. En dicho proceso participó el Presidente de la AGN, Dr. Leandro Despouy, quien contaba con una amplia trayectoria en el campo de los derechos humanos, incluso en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, intervinieron colateralmente en la reglamentación algunas organizaciones de la sociedad civil abocadas a la temática de la Convención: a saber, el Departamento de Discapacidad de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el Área de Discapacidad de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y la del Arzobispado, así como Foro PRO.

Cabe destacar que el trabajo en coordinación con la sociedad civil dio sus frutos y fue especialmente reconocido por Naciones Unidas. Asimismo, la intervención de CTA en este proyecto fue el puntapié para la inclusión de las propuestas de estas organizaciones en la planificación de la AGN del año siguiente.

En 2003, la AGN proyectaba una auditoría integral sobre el sistema de ferrocarriles. En ese marco, el Departamento de Discapacidad de la CTA propuso aprovechar dicho procedimiento para auditar la accesibilidad en el transporte, es decir, procurando contemplar el servicio prestado a los pasajeros con discapacidad. A su

---

<sup>5</sup> Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

vez, otras organizaciones de la sociedad civil –entre ellas, ACIJ- se acercaron a la AGN manifestando su preocupación por la falta de cumplimiento de la Ley N° 22.431 en cuanto al acceso y uso en forma integral del sistema de transporte público por personas con discapacidad.

Aquel fue el disparador para adoptar un mecanismo de convocatoria amplia a otras organizaciones que también pudiesen plantear temas de interés para eventuales auditorías<sup>6</sup>. Se trataba, en efecto, de generar canales para que los actores de la sociedad civil acercasen sus inquietudes.

En el año 2004, en el marco de la proyectada auditoría a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y Trenes de Buenos Aires (TBA), se invitó a miembros de organizaciones de discapacitados–en particular, al área de Discapacidad de la CTA- a participar en la elaboración del objeto y en el campo de auditoría. Es decir, se visualizó a las organizaciones no sólo como referentes sino como participantes en el proceso de control<sup>7</sup>. Finalmente, el informe de la AGN reflejó el incumplimiento de la ley 22.431 por parte de las concesionarias del servicio público, y se realizaron recomendaciones conducentes a paliar el problema<sup>8</sup>.

A partir de esa experiencia, la AGN abrió el juego para que otras organizaciones presentaran propuestas sobre organismos o programas a auditar. Si bien la entidad siempre siguió de cerca los temas de agenda pública, la experiencia de 2003-2004 le permitió valorar el aporte de las OSC y afinar la mirada sobre los objetos de auditoría. Desde entonces, se instrumentó informalmente la convocatoria a una reunión anual con las organizaciones de la sociedad civil para que éstas pudiesen sugerir objetos o áreas de auditoría para ser incorporadas en el Plan de Acción del año siguiente.

Por otra parte, en lo que refiere a los antecedentes de esta práctica, cabe destacar que el debate sobre participación ciudadana en el control ya había impregnado a otros organismos e instancias de gobierno, por lo que vale citar la inclusión de mecanismos de presupuesto participativo en la Municipalidad de Rosario –provincia de Santa Fe- bajo la Ordenanza N° 7326 del 2002, si bien comenzó a regir al año siguiente.

En el campo regional, algunas entidades de fiscalización superior (EFS) de América Latina se hallaban por entonces encarando procedimientos de acercamiento a la sociedad civil, los cuales se expresaban en la apertura de canales de presentación de denuncias ciudadanas, la creación de dependencias de atención y participación del

---

<sup>6</sup> Véase Actuación AGN N° 17/03.

<sup>7</sup> No se puede hablar propiamente de una auditoría articulada ya que sólo un par de personas fueron contratadas para integrar el equipo de campo, si bien se trata de una experiencia de vinculación de la ciudadanía al control.

<sup>8</sup> Se realizaron informes sobre el sistema de protección integral de las personas con discapacidad respecto del transporte público de pasajeros por ferrocarril –empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. (TMA), Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB), Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (TMR), empresa concesionaria Ferrovías S.A.C. (FRV)- y también por subterráneos y premetro –empresa concesionaria Metrovías S.A. (MTV SA).

público, la implementación de mecanismos de vinculación de la sociedad civil al control a través de auditorías articuladas y veedurías ciudadanas, entre otros. No obstante, considerando que la Planificación Participativa constituye una práctica inédita entre las EFS de la región, es posible afirmar que la AGN no se vio influenciada por prácticas y mecanismos similares existentes en otras entidades.

---

#### **d. Normativa relacionada**

---

##### **I) NORMATIVA VINCULADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA**

Si bien el mecanismo de Planificación Participativa no se encuentra formalmente reglamentado, existe una normativa que ha guiado notablemente la implementación del procedimiento y que está siendo considerada para la institucionalización del mecanismo. Al respecto, cabe citar los siguientes decretos, leyes, resoluciones y actuaciones:

- La Planificación Participativa, en calidad de mecanismo de consulta ciudadana, estaba previsto en el **artículo 13 de las Normas Básicas del Reglamento Interno del Colegio de Auditores**<sup>9</sup>, el cual señala que “para la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios, sin perjuicio de la aplicación de los distintos criterios de control, podrá recurrirse al procedimiento de la audiencia pública. A tal efecto, la Auditoría General de la Nación dictará las normas de aplicación, procurando que tal vía de actuación no enerve procedimientos administrativos y judiciales específicos”.

Si bien dicha normativa no se refiere específicamente a la Planificación Participativa, sí contempla la participación ciudadana en ámbitos de control gubernamental, y es evocada por la AGN en tanto influyó en la implementación de la práctica.

- El **Decreto 1172** del año 2003<sup>10</sup>, relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación (PEN), contempla en su Anexo V el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas: si bien rige sólo para las dependencias del PEN, sirve de ejemplo y de marco contextual en la implementación de la Planificación Participativa.

- El **Reglamento de Consulta Abierta para la Planificación Participativa** del año 2006 representó un instrumento normativo tendiente a institucionalizar el procedimiento.

---

<sup>9</sup> Véase Reglamento en Anexo o a través del siguiente enlace:

[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/sindicatura/biblioteca/funciones\\_agn\\_reglamento\\_colegio\\_auditores.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/sindicatura/biblioteca/funciones_agn_reglamento_colegio_auditores.pdf)

<sup>10</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Si bien este reglamento no rige formalmente, establece los lineamientos básicos de la implementación del mecanismo. Entre los aspectos que aún se mantienen intactos, menciona la convocatoria anual a organizaciones de la sociedad civil y destaca que en el marco de dichos encuentros serán consideradas las propuestas que las OSC efectúen sobre programas u organismos a auditar. Asimismo, establece que será el titular de la AGN el que presida la reunión.

No obstante, cabe destacar que el mecanismo de Planificación Participativa en vigencia no se atiene a una consulta abierta, sino que se trata de una convocatoria formal a organizaciones con las que la AGN mantiene un contacto fluido y que se encuentran en su base de datos, sea por su trayectoria, misión, temáticas trabajadas u otros criterios definidos por la entidad.

## **2) NORMATIVA INTERNACIONAL VINCULADA INDIRECTAMENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA**

En tanto práctica inédita entre las EFS de América Latina, la Planificación Participativa ha sido precursora en materia de incorporación de la participación ciudadana en la planificación anual del ente de control. Si bien muchas entidades de la región han institucionalizado mecanismos para la presentación de denuncias como modo de integrar el *input* ciudadano en la programación de auditorías, el procedimiento implementado por la AGN se distingue en tanto comprende instancias pautadas de encuentro e intercambio entre el organismo y las organizaciones de la sociedad civil.

Aun cuando la normativa internacional no haya influido directamente en la incorporación de este procedimiento participativo –pues muchos de sus estatutos y herramientas legales fueron posteriores a la entrada en vigencia de este mecanismo–, existen declaraciones y convenciones que establecen estándares en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas a los cuales se ajusta esta práctica novedosa. Por tanto, es posible afirmar que al implementar este mecanismo la AGN se atiene a las recomendaciones y postulados de organizaciones internacionales, y con ello exhibe respeto a los más altos estándares en materia de TPA.

A modo de ejemplo, cabe citar:

- La **Declaración de Asunción de la OLACEFS**<sup>11</sup> (2009), que destaca la importancia de la participación ciudadana en el control. El Principio 3 evoca la integralidad del sistema de rendición de cuentas, haciendo especial énfasis en una frecuente y fluida coordinación e interacción entre los actores sociales, tanto en el plano interinstitucional de las agencias gubernamentales y de control, como a nivel de la sociedad civil. Asimismo, el Principio 6 hace referencia a una participación ciudadana activa en la tarea de control, y por ello alienta a las EFS a fortalecer sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil.

---

<sup>11</sup> <http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

En este sentido, la Planificación Participativa representa una práctica ilustrativa de integración de la ciudadanía, y en particular, de las OSC, a la tarea que desempeña la entidad de control, en lo que refiere a la definición de su agenda de auditorías. A su vez, la convocatoria anual supone un encuentro presencial entre el ente y las organizaciones, lo que refleja una activa interacción entre ambas partes, tal como lo esbozan los principios de la Declaración.

- Los principales **instrumentos normativos de INTOSAI** también subrayan la relevancia que adquiere la vinculación de la ciudadanía al control. A modo de ejemplo, el Principio 9 de las normas ISSAI 21 (*Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, 2010*)<sup>12</sup> señala el uso de asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad del trabajo que desempeñan las entidades fiscalizadoras. Por ello, destaca entre las buenas prácticas la apertura de mecanismos formales a través de los cuales el público puede comunicar sugerencias y quejas relacionadas con presuntas irregularidades en organismos públicos, que podrían servir de insumo para programar futuras auditorías.

En efecto, si bien este documento es muy posterior a la implementación de la Planificación Participativa, ello no hace sino revelar el modo en que la AGN ha sido precursora en materia de inclusión de la sociedad civil en la agenda de control de la entidad, más allá de la apertura de canales para presentar denuncias que la mayoría de las EFS de la región ha incorporado.

- En el campo del Derecho Internacional, la **Convención Interamericana contra la Corrupción**<sup>13</sup> -en su Artículo 3 punto 11- y la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**<sup>14</sup> -en su Artículo 5 punto 1 y Artículo 13 punto 1- destacan la importancia de disponer de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Dichos postulados se vinculan especialmente con este mecanismo inclusivo de control, pues la participación de la sociedad civil en la planificación de auditorías da voz a los ciudadanos, principales interesados en velar por la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, la intervención directa de organizaciones –y no meramente ciudadanos- en este procedimiento no hace sino reflejar el estricto ajuste a estos principios internacionales.

---

<sup>12</sup> [http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI\\_21\\_S\\_endorsement\\_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

<sup>14</sup> [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

---

## **e. Contexto de implementación de la práctica: circunstancias, oportunidades y objetivos**

---

Como fuera mencionado previamente, la vinculación de la sociedad civil con la Auditoría General de la Nación comenzó en el año 2002, pero fue recién en 2003 cuando entró en vigencia el mecanismo de Planificación Participativa, en el marco de la auditoría integral sobre el sistema de ferrocarriles. En aquella oportunidad, se consideraron las propuestas de OSC que versaban sobre el presunto incumplimiento de la Ley N° 22.431 en cuanto al acceso y uso en forma integral del sistema de transporte público por personas con discapacidad. Dicho ejercicio de auditoría se concretó al año siguiente y, a partir de las irregularidades detectadas y de la percepción de las potencialidades de integrar a las organizaciones en la planificación, la AGN decidió incorporar las medidas tendientes a regularizar el procedimiento de Planificación Participativa.

En el marco de la convocatoria del año 2005, la entidad implementó una primera reunión informal de comunicación sobre el procedimiento de Planificación Participativa. Ello posibilitó el acercamiento de nuevas organizaciones, como CeDePesca<sup>15</sup> y la Asociación Vecinos de La Boca, que junto a las ya vinculadas a la AGN, presentaron propuestas a fin de que se auditara el grado de contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo y, en particular, en torno al impacto ambiental producido por la depredación de la riqueza ictícola, temas que tuvieron gran repercusión en la opinión pública y que desencadenaron trabajos de auditoría posteriores.

Asimismo, en septiembre de ese año y en el marco de dicha convocatoria, un grupo de organizaciones –ACIJ, Poder Ciudadano, CELS, CIPPEC, ADC e INECIP- solicitaron a la Auditoría General de la Nación que arbitrara los medios necesarios para que este mecanismo de participación se formalizara. En particular, las OSC abogaban por un formato de audiencia pública a los efectos de prevenir un manejo selectivo en la invitación a los actores a participar en la convocatoria de la entidad, ello en vistas a permitir una amplia y plural intervención de la sociedad civil<sup>16</sup>.

Frente a tal petición, en octubre de ese mismo año, el Presidente de la AGN presentó ante el Colegio de Auditores Generales un proyecto de Reglamento de Consulta Abierta<sup>17</sup> como propuesta para institucionalizar el proceso de Planificación Participativa, destacando al mismo tiempo las potencialidades de este mecanismo. Al respecto, el Presidente calificaba la experiencia de vinculación con la sociedad civil como altamente positiva y remarcaba que los encuentros celebrados con las organizaciones habían tenido buena acogida, en un clima de profesionalismo y colaboración.

---

<sup>15</sup> Esta organización –que sigue actualmente vinculada a la AGN- participó en aquel entonces en el campo de auditoría sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo.

<sup>16</sup> Véase Actuación de la AGN N° 647/05, incluida en Anexo.

<sup>17</sup> Véanse nota del Presidente de la AGN al Colegio de Auditores Generales y Reglamento de Consulta Abierta para la Planificación Participativa en Anexo.

En la sesión del 8 de febrero de 2006, el Colegio de Auditores Generales dio respuesta favorable a esta solicitud, con lo que parecía quedar institucionalizada la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de planificación de la AGN. No obstante, es importante destacar que dicha disposición no entró efectivamente en vigencia: si bien se realizaron convocatorias a la Planificación Participativa en años posteriores –aunque no de modo ininterrumpido-, el esquema adoptado distaba de ser el aprobado en el mencionado reglamento. Éste contemplaba inicialmente una serie de requisitos que dificultaban la operatividad del mecanismo: se estipulaba la convocatoria a una primera reunión en la que las distintas OSC brindarían una exposición sobre las propuestas que quisiesen formular ante la AGN, para lo cual cada una de ellas debería presentar previamente una solicitud por escrito –acompañada de documentación constitutiva de la organización- en la que constara una síntesis de la actividad desarrollada y datos del representante, su interés y motivo de formulación de propuestas, y un resumen de las materias de exposición.

Se trataba de un procedimiento demandante, tanto para las OSC como para la AGN, que exigía para los primeros una serie de gestiones administrativas y burocráticas poco operativas. Los propios funcionarios de la entidad reconocían que el formato adoptado llevaba a que la primera reunión fuese demasiado extensa: en tanto se daba espacio a los representantes de todas las OSC para presentarse y manifestar inquietudes y sugerencias sobre eventuales auditorías, el personal responsable del organismo debía tomar nota de todas las exposiciones para responder en ese mismo encuentro a las consultas planteadas por las organizaciones. Incluso en ocasiones no alcanzaba una sola reunión para escuchar a todas ellas.

Frente a este obstáculo, la estructura íntegra del proceso de Planificación Participativa fue rediseñada –lo que explica la no entrada en vigencia de aquel reglamento-, con la novedosa implementación de una ficha técnica a completar por las organizaciones con sus propuestas y datos de contacto. Sin duda, ello permitió sistematizar el trabajo, reducir los costos en términos de temporalidad, al tiempo que favoreció la creación de una base de datos que serviría a posteriori a los efectos de contactar a las OSC en los siguientes años.

De cualquier modo, si bien el reglamento inicialmente propuesto no resultó operativo, la Planificación Participativa continuó operando. En marzo de 2006 se llevó a cabo el encuentro con una convocatoria más amplia<sup>18</sup>. En la primera reunión, el Presidente Leandro Despouy, junto a dos de los Auditores Generales -Horacio Pernasetti y Gerardo Palacios-, intercambiaron opiniones con los representantes de la sociedad civil. Se debatió y fortaleció el vínculo y la comunicación con el fin de incorporar en la planificación de los organismos a auditar, aquellas cuestiones

---

<sup>18</sup> Estuvieron presentes representantes de las siguientes organizaciones: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación para la Defensa del Discapacitado y el Usuario de Salud (APDDUS), Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), CONCIENCIA, FORO PRO, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Unión de Usuarios y Consumidores, entre otros.

percibidas como importantes por parte de las organizaciones. Entre los temas abordados y discutidos se destaca la importancia de la alianza entre la AGN y OSC en la lucha por el control y la transparencia de lo público.

En el segundo encuentro, el Presidente y el Auditor General Palacios presentaron ante diversas organizaciones interesadas en la cuestión ambiental, el informe sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo que se aprobó por la resolución 24/06. Luego de la presentación y posterior debate se distribuyó el informe a los presentes<sup>19</sup>.

En suma, a partir de los desarrollos mencionados y de los argumentos presentados por los funcionarios de la AGN entrevistados, se esgrime que los principales objetivos que guiaron la implementación de la Planificación Participativa se vincularon a la valoración que hacía la entidad –en particular, el Presidente Despouy- de las experiencias previas de interacción con la sociedad civil: el marco para la reglamentación de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y los resultados de la auditoría sobre el acceso al transporte para usuarios con discapacidad. En efecto, si bien la entidad siempre se había mantenido actualizada respecto de la agenda pública, se reconocía el aporte particular que brindaban las organizaciones: su mirada sobre qué era importante auditar y por qué. En otras palabras, su “sensibilidad” a los temas de relevancia pública.

La “sensibilidad” es por cierto uno de los 5 criterios<sup>20</sup> que se consideran en la definición del Plan Operativo Anual (POA) que elabora la AGN, y representa un 20% de su contenido. Ése es el margen asignado a las OSC para que puedan incorporar propuestas. Debe tenerse en cuenta –según señala la entidad- que muchas veces las sugerencias que acercan las OSC exigen cuantiosos recursos, cuando en realidad la AGN dispone de ellos de modo limitado (no son necesariamente escasos), al tiempo que las auditorías requieren también de personal capacitado (o capacitarlo a tal efecto, más allá de la planta permanente de auditores). De cualquier manera, se valora el aporte de las OSC en la medida en que la información específica que brindan puede ser contemplada aunque el tema o programa propuesto no haya sido integrado al POA.

Asimismo, desde el organismo se ha tendido a promover la constante modernización institucional, la proximidad y cooperación con sectores de la sociedad civil, de manera proactiva, con relación a los desafíos y demandas que se presentan. Ilustra esta afirmación el Convenio celebrado con el Consejo de la Magistratura (2005) –que se suma al firmado por la Corte Suprema de Justicia en 2004– que somete al Poder Judicial, en caso de así requerirlo, al control externo e independiente de la AGN y lo equipara a los otros poderes del Estado, también auditados por la institución. La convocatoria a las OSC a presentar temas de interés comunitario para que la institución los incluya en la planificación de las auditorías y el fortalecimiento de la

---

<sup>19</sup> Entre ellos se puede destacar a las Fundaciones Metropolitana y Ciudad, Poder Ciudadano, ACIJ, Asociación Vecinos de la Boca, FARN, y UNEZA de Zárate, APYME, Academia Argentina de Ciencias del Ambiente, CARI, Facultad de Ciencias Económicas, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AUNO, además de legisladores y asesores del Poder Legislativo.

<sup>20</sup> Los otros criterios considerados en el POA para la incorporación de programas u organismos a auditar son: significatividad, requisito legal, relevancia e interés de auditoría.

relación con los medios de comunicación para difundir los resultados de los informes producidos por el organismo, son algunos ejemplos de ese propósito.

A su vez, en lo que refiere al desarrollo de esta práctica, se evidenció un aumento en la participación de las organizaciones y un mayor interés de las mismas en ser convocadas por la AGN. Ello se explica no sólo por las temáticas a las que se abocan en su trabajo cotidiano, sino también por la importancia que la sociedad civil consigna al control social como pilar fundamental de la transparencia en el marco de una democracia participativa. En este sentido, un avance notable lo constituye la implementación de sesiones públicas del Colegio de Auditores de la AGN, a propuesta de la organización Poder Ciudadano.

Otra señal del acercamiento a las OSC en los últimos años se relaciona con la elaboración –por parte de la AGN- de fichas que resumen el contenido de los informes de auditoría, sugerencia extendida por organizaciones con las que la entidad ha mantenido un diálogo fecundo. Se trata, en efecto, de herramientas más ágiles de comunicación, donde se sintetizan las principales conclusiones que se desprenden de las auditorías en un lenguaje con un menor grado de tecnicismo, a fin de hacer los informes más comprensibles y contribuir a su difusión a un amplio público.

Asimismo, la AGN señala una transformación relacionada con el esquema de control que ejecuta, pues con el correr de los años comenzó a ampliarse el número de las auditorías de gestión por sobre las de legalidad<sup>21</sup>, lo que atribuye a un cambio integral en la sociedad, vinculado a la relevancia asignada al control y a la lucha contra la corrupción y el manejo irregular de los recursos del Estado. En este sentido, la entidad se propuso acompañar estas transformaciones, brindando el marco para la apertura a la participación ciudadana en la tarea de fiscalización que desempeña.

Sin duda, a lo largo de los años se ha comenzado a valorar en mayor medida el aporte de la sociedad civil al control, y ello se revela en el modo en que la AGN ha implementado y perfeccionado el mecanismo de Planificación Participativa.

---

<sup>21</sup> Cabe destacar que las auditorías de gestión resultan más complejas que las de legalidad, al tiempo que involucran más recursos por parte de la entidad fiscalizadora, pero desde la AGN reconocen que en ese marco son más valiosos los aportes de las organizaciones de la sociedad civil.



## Análisis de la práctica

---

### a. Ubicación temporal y espacial

---

El análisis presentado a continuación se enmarca en la convocatoria a la Planificación Participativa del año 2010, cuyo primer encuentro se llevó a cabo en las dependencias de la AGN el día 31 de agosto, y en el que se informó el calendario y el mecanismo previsto para la implementación del proceso así como para la recepción de propuestas.

### b. Actores involucrados

---

La Planificación Participativa nace de la convocatoria que hace la Auditoría General de la Nación a las organizaciones de la sociedad civil para presentar propuestas en el marco de la elaboración del Plan Operativo Anual para el año siguiente. En este sentido, ambas son partícipes de este procedimiento, pues el mismo no podría llevarse a cabo de no existir la respectiva contraparte.

Por el lado de la **Auditoría General de la Nación**, hay áreas y actores directamente involucrados en la coordinación y organización de la Planificación Participativa, que desempeñan funciones puntuales y asumen responsabilidades específicas:

- Presidencia de la AGN: órgano máximo de la entidad, responsable de la decisión y fecha de convocatoria a la Planificación Participativa.
- Secretaría Legal - Prosecretaría Legal: responsable de la organización y coordinación del encuentro de Planificación Participativa.
- Departamento de Prensa y Comunicación: área encargada de la difusión de la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil y de la distribución de información sobre los resultados del proceso de Planificación Participativa.
- Departamento de Relaciones Institucionales: responsable del armado y envío de invitaciones a las organizaciones.
- Gerencia de Planificación – Departamento de Planificación Operativa: encargados de procesar y cruzar los datos y propuestas manifestadas por las organizaciones a fin de determinar qué áreas de la AGN tienen competencia sobre los temas de auditoría sugeridos.

Por su parte, las **organizaciones de la sociedad civil** se constituyen en actores centrales en la Planificación Participativa. Si bien no asumen responsabilidades específicas, su participación es indispensable para la implementación de la práctica.

Cabe distinguir que si bien una amplia gama de organizaciones son convocadas por la AGN para participar en la planificación, no siempre resulta coincidente el listado de

organizaciones convocadas con las que efectivamente intervinieron en el procedimiento y acudieron a las dos reuniones.

En el marco del encuentro del año 2010, se invitó a las siguientes organizaciones: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación Conciencia, Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA), Asociación de Discapacitados en Marcha, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) - Departamento de Discapacidad, Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC), Asociación Trabajadores del Estado (ATE), Asociación Vecinos de la Boca, Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) - Área Discapacidad, Centro Desarrollo y Pesca Sustentable (CeDePesca), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Consumidores Argentinos, Consumidores Libres, Defensoría del Pueblo, Defensoría de la Tercera Edad, Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Foro-PRO y Comisión de Discapacidad del Arzobispado, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Metropolitana, Fundación PAR, Fundación Poder Ciudadano, Greenpeace Argentina, Instituto de Políticas Públicas, y Unión de Usuarios y Consumidores.

De las 29 organizaciones convocadas, asistieron al primer encuentro de Planificación Participativa 28, lo que podría considerarse la totalidad. No obstante, sólo presentaron propuestas 14 de ellas, a saber: ACIJ, ADEM, AMIA, Asociación Vecinos de La Boca, CeDePesca, CIPCE, Consumidores Libres - Amigos del Río de la Plata, CTA, FARN, Foro-PRO y Comisión de Discapacidad del Arzobispado, Fundación Par, Poder Ciudadano, Universidad Nacional de Rosario y un periodista.

---

### **c. Proceso de implementación de la práctica**

---

A los efectos de sistematizar la información y el mecanismo de implementación del procedimiento, la Planificación Participativa del año 2010 podría separarse en 6 etapas:

1. Convocatoria: El 23 de agosto la AGN convocó por correo y correo electrónico a las organizaciones de la sociedad civil a una reunión que se llevaría a cabo en las oficinas de la AGN el día 31 de agosto, un mes antes de que la AGN deba elevarle el Plan Anual a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC), órgano del Congreso, al cual asiste.
2. Reunión informativa: A aquella primera reunión asistieron 28 organizaciones, y se contó con la presencia de funcionarios y personal técnico de la AGN –así como del Presidente de la CPMRC del Congreso-, quienes expusieron los distintos tipos de auditoría que realiza la AGN y los diferentes criterios técnicos que utiliza para seleccionar organismos a ser auditados.

A las organizaciones participantes se les entregó un folleto informativo, un disco con información acerca de la estructura interna de la AGN y las auditorías que fueron realizadas en el último año (mapa de control de la entidad<sup>22</sup>), y un formulario en el que se les preguntaba cuál era su área de interés, qué cuestiones consideraba que se debían auditar y por qué.

3. Recepción de propuestas: Durante la reunión informativa se comunicó a los participantes que contaban con un plazo de una semana (hasta el 7 de septiembre) para entregar el formulario completo vía correo o correo electrónico. Sin embargo, ante el pedido de ACIJ -que había publicado una guía informativa sobre las competencias de la AGN y el mecanismo de Planificación Participativa, que recién comenzaba a difundir- y otras organizaciones que consideraron que el plazo era exiguo, la AGN decidió extender ese lapso por 7 días -hasta el 14 de septiembre.

4. Procesamiento y análisis de las propuestas: Recibidas las propuestas, se dio a entender que su viabilidad sería analizada por el Departamento de Planificación y las Comisiones específicas a cada propuesta, teniendo en cuenta las restricciones a las cuales está sujeta la AGN en cuanto a competencia y capacidad de ejecución.

5. Devolución: El día 21 de septiembre (una semana después de vencido el plazo para la entrega del formulario, y una semana antes de que la AGN debiera elevar el Plan Anual de auditoría a la CPMRC para su aprobación), se convocó a las 14 organizaciones que habían presentado propuestas, para hacer un balance y una devolución. La AGN se comprometió –a pedido de ACIJ- a contestar por escrito las propuestas que se realizaron, y el documento con las respuestas fue enviado vía correo electrónico dos semanas después de esta segunda reunión.

6. Difusión posterior: A fines de septiembre, la AGN publicó en su página web una gacetilla en la cual, tras un breve repaso de la historia del proceso de Planificación Participativa en la AGN, se relata con detalle lo acontecido en la reunión informativa. Por otro lado, con posterioridad al cierre y devolución de las jornadas de Planificación Participativa –y una vez aprobado el POA 2011-, la AGN lanzó un micro sitio<sup>23</sup> en el cual relata el trabajo realizado en estos encuentros previos, las propuestas presentadas por las organizaciones, y la estructura interna de la AGN.

---

#### **d. Recursos involucrados**

---

La Planificación Participativa no representa una práctica costosa para la Auditoría General de la Nación. En términos económicos, no requiere de recursos adicionales significativos, pues ellos se dirigen principalmente hacia los documentos, folletos u otro material informativo que se distribuya entre las organizaciones. En todo caso, los recursos monetarios serán aplicados a los sistemas de informatización de la entidad, a fin de hacer más ágiles los procedimientos de procesamiento de datos y propuestas presentadas, y a renovar la plataforma digital (a fin de mantener un contacto más fluido y regular con las OSC), lo que luego convierte a la práctica en menos costosa y más operativa.

---

<sup>22</sup> [http://www.agn.gov.ar/planificacion\\_participativa/mapa\\_control\\_08\\_09\\_.pdf](http://www.agn.gov.ar/planificacion_participativa/mapa_control_08_09_.pdf)

<sup>23</sup> [http://www.agn.gov.ar/planificacion\\_participativa/index\\_p\\_p2.html](http://www.agn.gov.ar/planificacion_participativa/index_p_p2.html)

En términos de recursos humanos, la Planificación Participativa requiere fundamentalmente de la coordinación de esfuerzos entre las áreas con responsabilidades específicas asignadas. En particular, desde la Secretaría Legal y Técnica de la AGN se gestiona la implementación del mecanismo, y una persona es quien lleva el contacto con las organizaciones, no sólo en ocasión de la convocatoria anual sino de modo periódico, atendiendo a las inquietudes que se extienden a la entidad a través de la casilla de correo electrónico<sup>24</sup>, de modo presencial o telefónico.

En este sentido, se advierten las potencialidades de esta práctica, pues es redituable en términos de costo-beneficio: con una infraestructura simple y con compromiso del personal a cargo pueden alcanzarse notables resultados, valorizando en primer término la participación de la sociedad civil en la tarea de control que desempeña la EFS.

---

## e. Impacto

---

En primer lugar es necesario recalcar la importancia que tienen este tipo de iniciativas de participación ciudadana para la vida democrática de la Nación: que el Estado y la sociedad civil interactúen, logren coordinar y salgan fortalecidos del encuentro es un hecho que merece el más alto reconocimiento.

Asimismo, cabe resaltar que la Planificación Participativa 2010 se llevó a cabo con mayor ímpetu que en años anteriores, lo cual se hizo evidente en la preparación de las dos reuniones presenciales, la buena predisposición del personal que trabajó en la organización de las mismas, la disponibilidad de material informativo y la amplia convocatoria que se realizó. Este esfuerzo no pasó desapercibido por la sociedad civil, y la gran mayoría de los participantes se manifestó muy conforme con la manera en que se llevó a cabo el proceso, y en particular con la devolución posterior realizada por la AGN sobre las propuestas presentadas, según pudo recabar ACIJ al contactar a las organizaciones luego de la celebración de las jornadas.

De cualquier manera, en vistas a analizar y evaluar el impacto real de la práctica, conviene hacer una serie de observaciones en torno a las diferentes etapas mencionadas previamente:

### I. CONVOCATORIA

Uno de los pilares fundamentales de este tipo de convocatorias es la oportunidad. El tiempo del que disponen los actores del proceso determina la calidad del producto final, y ello afecta tanto a la entidad como a las OSC involucradas.

En el primer caso, la AGN convocó a las organizaciones a tan sólo un mes de la elevación del POA a la CPMRC del Poder Legislativo, lo que la dejaba vulnerable a imprevistos, como los efectivamente acontecidos. Las OSC solicitaron prórroga en

---

<sup>24</sup> [planificacionparticipativa@agn.gov.ar](mailto:planificacionparticipativa@agn.gov.ar)

los plazos de presentación de propuestas, lo que alteró el cronograma y agenda de la entidad. El hecho de que ésta haya podido ajustar los tiempos y concretar de modo integral el proceso, da cuenta de su flexibilidad y adaptación ante circunstancias no previstas, pero que de cualquier modo podrían haberse contemplado con la debida antelación.

Resulta importante que la AGN disponga de más tiempo para analizar las propuestas de los participantes, y que éstos tengan un plazo más amplio para estudiar el proceso y las sugerencias que van a realizar. La ausencia de un margen de tiempo mayor pudo haber sido uno de los factores que determinaron que, de los 28 participantes que se presentaron a la primera reunión informativa, sólo 14 hayan extendido propuestas. De todas maneras, la disminución en la participación no debe atribuirse unívocamente a este hecho, sino que se podría considerar también que muchas organizaciones aprovecharon la reunión informativa para saldar sus dudas sobre objetos de auditoría a proponer y por tanto decidieron en dicha circunstancia no participar en lo sucesivo (bien porque sus propuestas no eran pertinentes, o porque ya estaban incluidas en el POA predefinido por la AGN para la fecha de esa reunión).

Por otro lado, cabe destacar la amplitud de la convocatoria, que incluyó a alrededor de 30 organizaciones –si bien participaron fundamentalmente OSC con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires– contactadas directamente por la AGN, lo cual revela el crecimiento de la base de datos de la entidad y el interés de las organizaciones, bien en sumarse o en seguir participando en la Planificación Participativa.

## **2. REUNIÓN INFORMATIVA**

En vistas del alto grado de asistencia a la primera reunión, puede adelantarse que la AGN ha sido exitosa en la implementación de la Planificación Participativa y en despertar el interés de las organizaciones de la sociedad civil en acercarse a la entidad.

Se destaca asimismo la coordinación para la celebración de la primera reunión, que se vio reflejada en la presencia de funcionarios de distintas áreas de la AGN, cada uno de los cuales expuso las responsabilidades que recaen bajo su órbita a fin de informar a las OSC sobre el procedimiento de control fiscal y competencias de la AGN. Esto resulta valioso en tanto suele evidenciarse un desconocimiento generalizado sobre los roles y funciones de la entidad, lo que muchas veces ha llevado a las organizaciones a presentar propuestas que no son pertinentes por no estar comprendidas dentro del campo de auditoría de la EFS.

A su vez, la presencia y las palabras del Titular de la AGN, así como también del Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso y de funcionarios y Auditores Generales, contribuyen a crear una imagen altamente valorada por la sociedad civil, pues se evidencia la interacción entre agencias del Estado y al interior del organismo fiscalizador.

Por otra parte, si bien se destaca la funcionalidad y coordinación de esta primera reunión informativa, también debe considerarse que la mayoría de las OSC que asistieron tienen sede en la Ciudad de Buenos Aires. A los efectos de atraer a potenciales participantes del interior del país es fundamental tener en cuenta los factores que típicamente limitan su accionar: el tiempo y el dinero. Por lo tanto,

conviene pensar en mecanismos que faciliten su participación a distancia, pues se corre el riesgo de que algunos potenciales interesados que no pueden acudir a la reunión informativa supongan que la participación en esta instancia es condición necesaria para la presentación de propuestas<sup>25</sup>, o bien podría suceder que las organizaciones del interior consideren que reciben un trato desigual por parte del organismo fiscalizador.

En suma, resulta evidente la necesidad de disponer de información completa sobre el proceso y canales de consulta accesibles y dinámicos. Es importante que todos los potenciales participantes cuenten con información sobre las competencias de la AGN, aquellas auditorías que ya forman parte del proyecto de Plan Anual, el mapa de control con un resumen que exponga las auditorías que se realizaron en el pasado, con detalle acerca de qué programas y áreas fueron incluidas. Proporcionar información completa y detallada es fundamental para que las organizaciones hagan propuestas interesantes para la AGN.

Al respecto, cabe señalar que la entidad ha avanzado en esta senda desde que incorporó un enlace en su sitio Web que vincula directamente a la Planificación Participativa, portal en donde ya se presenta gran parte de esta información y al que se proyecta la incorporación de una variedad de datos relevantes a la implementación y funcionamiento del mecanismo.

### **3. RECEPCIÓN DE PROPUESTAS**

Corresponde destacar que el formulario diseñado por la AGN para que las OSC hicieran sus propuestas era sencillo y didáctico, lo cual simplificó el proceso de participación. La inclusión de preguntas relativas al área de interés de la organización y la razón por la cual la OSC estaba realizando la propuesta simplificaron la comunicación, en tanto le dieron más herramientas a los profesionales especializados de la EFS para traducir fielmente la propuesta a términos técnicos.

Asimismo, la posibilidad de enviar las propuestas por correo electrónico representó la apertura de un nuevo canal de contacto de las organizaciones con la AGN, que fue beneficioso y operativo, pues contribuyó a un ordenado procesamiento de la información remitida.

### **4. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS**

Esta tarea se vio facilitada, por un lado, gracias a la coordinación entre las áreas competentes de la AGN encargadas de recibir, procesar y analizar las propuestas; y por el otro, debido al avance significativo que representó la implementación de fichas digitales con los datos y propuestas de las OSC, que fueron clasificadas y remitidas a la Gerencia de Planificación. Este mecanismo permitió que la información llegara en forma ordenada a dicha Gerencia, la que se abocó íntegramente a cruzar los datos. En términos de resultados obtenidos, se evidencia que aun con las dificultades que podría haber planteado la extensión del lapso para la presentación de propuestas –a

---

<sup>25</sup> Esto podría explicar el hecho de que todas las organizaciones que presentaron propuestas habían participado de la primera reunión.

pedido de las OSC-, se logró cumplir con los plazos pactados para dar una devolución a las organizaciones.

## 5. DEVOLUCIÓN

El objetivo del proceso de Planificación Participativa es, fundamentalmente, enriquecer el Plan Anual de la EFS a través de la utilización de los conocimientos técnicos y la información con la que cuentan las organizaciones de la sociedad civil, y de esta forma fortalecer el sistema de control externo.

En conexión con el punto anterior, pero desde la perspectiva de las organizaciones que participan en la Planificación Participativa, es importante que la EFS haga una devolución por escrito en la que conste una respuesta concreta y definitiva. Esto le permite a la organización realizar una auto-evaluación de su participación, lo cual en el mediano plazo redundaría en un aprendizaje y el consiguiente mejoramiento paulatino del producto del proceso.

Asimismo, para las OSC es importante saber si la propuesta formará parte del Plan Operativo Anual, ya que es posible que ello genere cambios en su agenda, por lo cual es importante que la EFS muestre el impacto que tuvieron las propuestas sobre el Plan Anual.

Al analizar en concreto la devolución que la AGN realizó por escrito sobre las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil<sup>26</sup>, se advierte que en más de la mitad de los casos se contestó, o bien que la propuesta ya se encontraba incluida en el Plan Operativo Anual, o que ya se habían llevado a cabo auditorías sobre la materia propuesta en el pasado.

El alto porcentaje de propuestas que la AGN catalogó como “Incluidas en Plan Operativo Anual” o auditorías anteriores podría interpretarse como una muestra de que la AGN es permeable a los intereses de la sociedad. Sin embargo, este hecho también debe ser tomado como un indicador de la falta de información de aquellos que realizan propuestas. Ante tal escenario, resalta la necesidad de una mayor disponibilidad de información y canales de consulta<sup>27</sup>.

Por otro lado, y desde un punto de vista más valorativo de la devolución, el tipo de respuesta “Propuesta ya incluida en el POA 2010” o en auditorías pasadas quizás esté sobre sobre-utilizada. Al leer el documento de devolución que produjo la AGN y cotejar las propuestas con sus respectivas respuestas, se observa que en varios casos la AGN contesta que en el pasado se realizó<sup>28</sup> una auditoría en un área relacionada a la propuesta, sin aclarar si en aquella ocasión se auditó exactamente lo que se propone. Es importante recalcar que las OSC muchas veces cuentan con información

---

<sup>26</sup> Véase documento de devolución elaborado por la AGN y cuadro ilustrativo <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/anexo-devolucic3b3n-agn-pp2010.pdf>

<sup>27</sup> Es muy importante tener en cuenta este punto, ya que entre aquellas propuestas catalogadas como integrantes del grupo de las que ya se habían tenido en cuenta y aquellas que quedaron excluidas porque la materia en cuestión no era competencia de la AGN, suman más de 2/3 de las propuestas totales; con lo cual en principio, se pierden oportunidades para que las OSC hagan aportes valiosos al trabajo de la AGN.

<sup>28</sup> O bien que se incluyó en el POA 2010.

precisa y detallada acerca de proyectos o programas en los cuales se están produciendo irregularidades, con lo cual se generan sensaciones de impotencia y frustración cuando se les contesta que en el pasado se realizó una auditoría sobre un programa similar.

En aquellos casos en los que la propuesta era -en principio- viable (ya que no excedía las competencias de la AGN, no se encontraba incluida en el POA 2010, ni se había realizado una auditoría en el pasado sobre el mismo punto), la AGN expresó que se remitiría la propuesta al área competente. En ese caso, sería importante que tal área se expidiera al respecto. Una situación similar es la que se genera cuando se contesta que un punto no fue auditado, sin dar mayores precisiones acerca de si ello implica que se lo auditará o no.

En este sentido, sería de gran valor que la EFS formulara una respuesta clara y definitiva, pues ello contribuiría a que las OSC contemplasen de cara a futuras convocatorias la modalidad de presentación de sus propuestas y pudiesen refinarlas.

Al respecto, según han adelantado fuentes calificadas de la AGN, se proyecta para el ejercicio 2011 una devolución más precisa y activa, no sólo de modo presencial sino a través de la plataforma virtual en el portal de la entidad, en donde conste el nombre de la organización, las propuestas presentadas y el estado en que se encuentran. Para aquellas que hayan sido incluidas en el POA, se planea una actualización periódica, pues muchas veces dicha información es comunicada a la OSC cuando un representante de la misma se contacta telefónicamente con el personal responsable en la entidad.

## **6. DIFUSIÓN POSTERIOR**

Así como resulta de gran importancia difundir la realización del evento, se observa que la gacetilla publicada pocas semanas después de la devolución cumplió con ese objetivo de manera cabal. A su vez, se valora especialmente la generación de un espacio virtual dedicado de modo unívoco a la Planificación Participativa. Allí se detalla la información sobre las organizaciones invitadas y partícipes de las jornadas de 2010, así como también se integran las propuestas que presentaron, datos que serán complementados con el grado de avance o estado de cada objeto de auditoría sugerido, y que será actualizado periódicamente, según afirman informantes de la AGN.

## **7. SEGUIMIENTO**

Una vez finalizado el proceso de Planificación Participativa, es importante que se creen las condiciones y los mecanismos necesarios para que el vínculo generado entre las OSC y la EFS se mantenga en el tiempo.

Esta fase no ha sido formalmente incluida en el procedimiento vigente en 2010, si bien se proyecta la incorporación de mecanismos de seguimiento a las propuestas formuladas a través del mencionado espacio virtual. A la fecha, las organizaciones

especialmente interesadas en ciertos objetos de auditoría que se enmarcaron en sus propuestas, mantienen un contacto con la entidad de modo particular<sup>29</sup>.

La importancia de mantener el vínculo es doble, y en beneficio de ambas partes. Por un lado, es relevante para la EFS contar con una red de organizaciones que estudien y difundan los informes. Las OSC son actores capaces de aumentar el impacto de los informes de auditorías, y por lo tanto son potenciales aliados en el fortalecimiento del sistema de control. Por otro lado, es imprescindible que las EFS comprendan que las OSC no consideran la participación en este tipo de procesos como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para conseguir que se auditen ciertos proyectos y/o programas en los cuales sospechan –por lo que le comunican los beneficiarios de dichos programas y por el trabajo que realizan como organización– que ocurren irregularidades. Por lo tanto, las OSC tienen un interés en que se les mantenga informadas sobre los distintos pasos que se van tomando hasta producir el informe, y se les comunique el momento en el cual se discutirá su aprobación en la reunión del Colegio de Auditores (en el caso de la AGN).

En líneas generales el impacto de la Planificación Participativa 2010 ha sido altamente positivo, especialmente en relación a convocatorias realizadas en años previos. No sólo se amplió el número de organizaciones participantes, sino que comenzaron a implementarse canales y mecanismos de consulta que fortalecen en mayor medida el vínculo de la AGN con la sociedad civil, reforzando a su vez la importancia de la ciudadanía en el control y en la lucha contra la corrupción.

---

## **f. Dificultades encontradas: limitaciones de la práctica**

---

Del análisis de la práctica en sus diversas fases y del impacto generado, se desprenden una serie de limitaciones de la práctica, o dificultades en la realización de la Planificación Participativa del año 2010:

- Los plazos acotados entre la convocatoria, la reunión informativa y la elevación del plan anual (un mes) no brindan un margen suficiente para que las organizaciones realicen un estudio profundo y crítico sobre los temas que les interesaría proponer como objetos de auditoría: ello podría verse reflejado en el escaso número de OSC que presentaron propuestas en comparación con el alto grado de asistencia a la primera jornada de encuentro en la AGN.
- La difusión de la convocatoria a la Planificación Participativa podría ser más inclusiva, procurando alentar la integración de organizaciones del interior del país, pues la tarea de la AGN cubre el espectro nacional. En este sentido, la acotada invitación –sumada a los cortos plazos– pudieron haber relegado a OSC potencialmente interesadas en sumarse a este mecanismo.

---

<sup>29</sup> Tal es el caso de la Fundación Par, que en 2010 propuso una auditoría al Programa Federal de Salud (PROFE) –ejecutado por el Ministerio de Salud de la Nación–, la cual fue incluida en el POA 2011. Por tanto, la organización sostiene un contacto fluido con la AGN a fin de conocer los avances en el campo de auditoría.

- Los mecanismos y canales de difusión de información y contacto con la ciudadanía de modo virtual son aún muy incipientes, y no se aprovechan las amplias posibilidades que brindan para la actualización de información y el mantenimiento de un contacto fluido con las organizaciones.
- Las devoluciones que realiza la entidad en torno a las propuestas presentadas distan de ser claras y de brindar información de utilidad para que las OSC perfeccionen la calidad de sus aportes.
- Se registran limitaciones en lo que se refiere a mantener el interés de las OSC a lo largo del procedimiento de Planificación Participativa: mientras que 28 organizaciones asistieron a la primera reunión, sólo 14 volvieron a la entidad para recibir la devolución, pues fueron sólo ellas las que presentaron propuestas.
- No se evidencian modalidades de articulación y contacto con la sociedad civil por fuera de la convocatoria anual a los encuentros de Planificación Participativa.
- La Planificación Participativa no dispone de una metodología específica de implementación ni de una normativa que la respalde con fuerza sancionatoria, por lo que se ha ido desarrollando discrecionalmente y en base a los tiempos que se manejan en la entidad.
- Los planes previos de auditoría (POAs aprobados) no son de fácil acceso a la ciudadanía, pues se requieren presentaciones formales ante la AGN, cuya respuesta se prolonga sin notificación alguna al solicitante.

---

### **g. Factores de éxito: fortalezas de la práctica**

---

Así como del análisis de la práctica en sus diversas fases y del impacto generado se desprenden algunas debilidades, también se exhiben sus fortalezas, que le permitieron continuar operando a lo largo de los años e ir perfeccionando el ejercicio de la Planificación Participativa:

- Son valiosos los esfuerzos de la AGN en procurar informar a las organizaciones sobre la tarea que desarrolla, poniendo a disposición material durante las reuniones informativas y realizando exposiciones en equipo, lo que a su vez fortalece la imagen de la entidad.
- El formulario a completar por las organizaciones que presentaran propuestas es claro y didáctico, lo que facilita la participación.
- La incorporación de herramientas virtuales constituye un avance notable en el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil y en la presentación que la entidad hace del mecanismo de Planificación Participativa.
- Se evidencia una buena coordinación entre las áreas responsables de implementar el procedimiento, así como una predisposición a la innovación mediante herramientas informáticas.

- Si bien la planificación del año 2010 fue convocada con poca antelación y con un corto plazo para su desarrollo, la AGN supo ser flexible para atender a las solicitudes de las organizaciones que requerían prórroga para la entrega de propuestas.
- Resulta clave el liderazgo en la entidad para la apertura de mecanismos de vinculación con la ciudadanía, tal como se vienen implementando desde 2002.
- La devolución por escrito con las consideraciones del personal técnico sobre la viabilidad de las propuestas presentadas representa un avance, que muestra la receptividad de la AGN a las recomendaciones y sugerencias de las organizaciones de la sociedad civil.
- La implementación de instancias de participación de la sociedad civil en la definición de la agenda de control de la AGN de por sí constituye una práctica valiosa en tanto reconoce las perspectivas y aportes ciudadanos en la tarea de fiscalización, lo que en definitiva revela la jerarquización de la función de control social.

---

## **h. Lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la práctica**

---

La Planificación Participativa constituye un efectivo y eficaz mecanismo mediante el cual la Auditoría General de la Nación abre sus puertas a las organizaciones de la sociedad civil a fin de que cumplan un rol activo en la selección de aquellos organismos y programas que formarán parte del objeto de auditoría del Plan de Acción del año siguiente. Al involucrar a la sociedad civil en la agenda del organismo, éste adquiere nuevas percepciones sobre temas de sensibilidad pública, al tiempo que se beneficia de la información específica y de alto valor de la que disponen las organizaciones que se abocan a temas particulares que se constituyen en los ejes de futuros objetos auditoría.

En este sentido, la entidad fiscalizadora se atiene a los más altos estándares en materia de transparencia y participación ciudadana postulados por organizaciones y normativas internacionales, a la vez que –vinculando a la sociedad civil al control– fortalece el dispositivo republicano de frenos y contrapesos en el marco de una democracia participativa. Es precisamente en ese contexto que el sistema institucional se consolida en su integridad, pues involucra en el control a la ciudadanía, la principal interesada en disponer de garantías sobre el manejo transparente de los fondos públicos.

Sin duda, la Planificación Participativa constituye una práctica inédita, de bajo costo y alto rendimiento, que podría ser replicada por otras entidades fiscalizadoras de la región, por lo cual resulta pertinente tener en vista las siguientes consideraciones generales:

- La realización de una instancia participativa en un ente gubernamental siempre es loable, en particular cuando se trata de un organismo que se ocupa de controlar al Estado en materia de gasto público. En este marco, la incorporación de instancias de vinculación directa con la sociedad civil tiende a fortalecer estructuralmente a la entidad, al tiempo que le concede una base de apoyo y difusión a través las

organizaciones involucradas, lo que en última instancia implica no sólo el fortalecimiento de su trabajo, sino el reconocimiento a sus tareas técnicas.

- Toda entidad de fiscalización dispone de información valiosa para desempeñar su labor de auditoría, la que puede ser complementada con el aporte de organizaciones para beneficio de ambas partes, tal como lo demuestran las experiencias de la AGN en lo relativo al control integral de accesibilidad en el transporte y la auditoría sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo, que nacieron de propuestas de organizaciones –las cuales aún mantienen un diálogo fecundo con la entidad-, y cobraron amplia repercusión pública, dando visibilidad y prestigio a la AGN.

- Resulta fundamental para una exitosa Planificación Participativa: definir con antelación y de modo organizado la convocatoria; disponer de un buen equipo coordinador al interior de la entidad y de un liderazgo con la convicción de implementar el procedimiento de modo regular; desarrollar una campaña de difusión intensiva (a través de múltiples canales, tanto institucionales como a través de organizaciones aliadas y medios de comunicación), convocando a un amplio público que no incluya meramente a OSC consolidadas y reconocidas, sino también a grupos de interior del país y a pequeñas organizaciones.

- Es prioritario desarrollar campañas informativas sobre el rol desempeñado por la entidad de control, sus áreas de competencia y misión, a fin de dar mayor publicidad a la labor que desarrolla y capacitar a futuros participantes sobre la modalidad en que se implementa el mecanismo – a través de talleres, conferencias, cursos- y, en particular, sobre la viabilidad de las propuestas. Para ello, sería pertinente difundir información sobre temas ya incluidos en el proyecto de Plan Operativo Anual, áreas sujetas al control de la EFS (universo auditable), modelo de Plan Operativo Anual de manera tal que las organizaciones participantes puedan comprender el nivel de detalle con el cual se establecen las áreas y programas a ser auditados, dirección Web en donde se encuentran publicados los informes de auditoría de los últimos años, y listado de programas y organismos con auditorías en curso o a realizarse.

- Es importante consolidar el vínculo con las organizaciones participantes de modo que se mantenga en el tiempo y no se limite solamente al momento de la planificación anual; por tanto es recomendable adquirir sistemas de informatización, abrir canales de consulta y comunicación virtuales, crear canales para el seguimiento de las propuestas presentadas, incorporar foros de discusión, y actualizar regularmente la información sobre todos los aspectos contemplados en los ejercicios de Planificación Participativa previos, en curso y futuros.

- Resulta de gran importancia disponer de una normativa y metodología que respalde e institucionalice el mecanismo de Planificación Participativa, de modo que se asegure su regularidad y eficaz funcionamiento. Asimismo, sería oportuno incorporar a las organizaciones y a la ciudadanía en general a la discusión sobre las mejoras y reformas a implementar para reglamentar este procedimiento participativo.

- Por último, se valoraría la generación de información que sirva de materia prima para construir indicadores cuantitativos que permitan hacer una evaluación a fin de contribuir a la identificación de las debilidades del proceso.

## Consideraciones finales

La documentación de la práctica de Planificación Participativa, así como la participación efectiva de ACIJ en las jornadas convocadas por la Auditoría General de la Nación a lo largo de los últimos años, constituyen un fiel testimonio del valor de este mecanismo inclusivo. Tanto la entidad fiscalizadora como las organizaciones de la sociedad civil implicadas ven fortalecidos los resultados de su trabajo: por un lado, la AGN –al contemplar las sugerencias y observaciones de las OSC- perfecciona la calidad de los objetos de auditoría que incluye en el Plan Anual; por su parte, las organizaciones se valen de los informes para generar acciones de incidencia concretas, de manera tal que contribuyen a maximizar el impacto de la labor de la AGN.

Sin duda las potencialidades resultantes de la creciente interacción entre la EFS y las OSC son múltiples, y han sido desarrolladas a lo largo del presente documento. Cabe, por tanto, hacer un especial énfasis en el balance que la propia AGN ha expresado sobre la repercusión de las políticas de acercamiento a la sociedad civil implementadas en la última década.

Según el testimonio del Presidente de la AGN<sup>30</sup>, Dr. Leandro Despouy, la puesta en vigencia de la Planificación Participativa, así como de otras iniciativas enmarcadas en la transparencia y rendición de cuentas del organismo (publicación de los informes, presentación de síntesis de los mismos, carácter público de las reuniones del Colegio de Auditores, publicación de las versiones taquigráficas de dichas reuniones) han permitido forjar una imagen sólida de la entidad. Pero tales decisiones no han sido ajenas a tensiones, pues allí donde se abre una oportunidad también se visualiza un costo.

Cabe destacar que la AGN, en calidad de organismo que asiste técnicamente al Poder Legislativo en el control del estado de las cuentas del sector público y verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se ve sometida a una mirada crítica. En otras palabras, los productos de su labor pueden despertar susceptibilidades y recelos por parte de los actores políticos. En este contexto, incrementar la transparencia y rendición de cuentas puede significar un acercamiento a la ciudadanía, pero también generar tensiones si el trabajo no es asumido con responsabilidad y objetividad.

En este sentido, la AGN ha priorizado la honestidad, que es precisamente a lo que se asocia la labor de auditoría. Y ha procurado hacerlo articulando los requerimientos del Congreso, lo que plantea la ciudadanía y aquello que de por sí la entidad considera que debe ser objeto de control. Todos los esfuerzos en esta dirección, así como la política de accesibilidad en la información que ha consolidado la AGN, han revitalizado a la entidad y la han posicionado como organismo técnico serio, responsable y ampliamente legitimado.

---

<sup>30</sup> Lo expresado se enmarca en la presentación sobre la Planificación Participativa realizada por el Presidente de la AGN en ocasión del encuentro entre EFS y OSC durante la Reunión de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y la de Participación Ciudadana de OLACEFS, celebrada en la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2011.

El rumbo emprendido por la AGN al incorporar mecanismos de acercamiento a la sociedad civil se ve redimensionado si se contemplan las condiciones en las que se gestaron estas iniciativas, allá por el año 2002, en el seno de una crisis de gobernabilidad. Es posible esgrimir, entonces, que si la AGN ha logrado fomentar una práctica exitosa de participación en un contexto políticamente difícil y ha salido airosa y fortalecida, sin duda otras EFS puedan comenzar a adoptar lineamientos similares para replicar este tipo de experiencias. En efecto, como señala el Presidente de la entidad, la modernidad ha planteado nuevos desafíos y nos hallamos ante un momento de inflexión en el que la participación ciudadana se erige en un destino inexorable.

## Bibliografía

ACIJ, *En busca del control perdido*, tomos I a IV, Buenos Aires, 2003-2009.

INICIATIVA TPA, *Informe de Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica*, Buenos Aires, junio de 2010.

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/06/informe-diagnostico-sobre-transparencia-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas-de-las-efs.pdf>

HERRERO, A., LOPEZ, G., NINO, E. y VIAL SOLAR, T., *El acceso a la información pública y la participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores. Guía de buenas prácticas*, ADC-ACIJ-Pro Acceso, Buenos Aires, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique, *Rendición de cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*, 2007, disponible en

<http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF>

VELÁSQUEZ LEAL, Luis Fernando, *Sociedad Civil y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Participación ciudadana y rendición de cuentas del control institucional en América Latina*, en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización (REI)*, N° 5, 1er. semestre 2010.

*La participación ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo*, ponencia de la Contraloría General de la República del Paraguay en la XX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Guatemala, 5 al 10 de julio de 2010.

<http://www.olacefs.net/uploaded/content/event/1690357727.pdf>

### Normativa

Decreto PEN N° 1172/2003 - Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Actuación AGN N° 17/03 (en Anexo)

Actuación de la AGN N° 647/05

Reglamento de Consulta Abierta para la Planificación Participativa (en Anexo)

Reglamento Interno del Colegio de Auditores:

[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/sindicatura/biblioteca/funciones\\_agn\\_reglamento\\_colegio\\_audidores.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/sindicatura/biblioteca/funciones_agn_reglamento_colegio_audidores.pdf)

ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,  
[http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción,  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

INTOSAI, *Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, 2007, [http://www.issai.org/media\(459,1033\)/ISSAI\\_10\\_S.pdf](http://www.issai.org/media(459,1033)/ISSAI_10_S.pdf)

INTOSAI, *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*, ISSAI 20,  
[http://www.issai.org/media\(818,1033\)/ISSAI\\_20\\_S\\_endorsement\\_version.pdf](http://www.issai.org/media(818,1033)/ISSAI_20_S_endorsement_version.pdf)

INTOSAI, *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas: Principios y buenas prácticas*, ISSAI 21, 2010,  
[http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI\\_21\\_S\\_endorsement\\_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf)

OLACEFS, *Declaración de Asunción: Principios de Rendición de Cuentas*, 2009,  
<http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

### **Sitios web institucionales**

Auditoría General de la Nación: <http://www.agn.gov.ar/>

Portal de Planificación Participativa de la AGN:  
[http://www.agn.gov.ar/planificacion\\_participativa/index\\_p\\_p2.html](http://www.agn.gov.ar/planificacion_participativa/index_p_p2.html)

### **Referentes entrevistados**

Andrea Salgueiro – Responsable de la coordinación de la Planificación Participativa, Secretaría Legal y Técnica, Auditoría General de la Nación (planificacionparticipativa@agn.gov.ar)

## Anexo

- ◆ Ver Ley Administración Financiera Y De Los Sistemas De Control Del Sector Publico Nacional (24.156):  
[http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/funciones\\_agn\\_reglamento\\_colegio\\_audidores2.pdf](http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/funciones_agn_reglamento_colegio_audidores2.pdf)
- ◆ Ver art. 85 de la Constitución Nacional Argentina:  
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/auditoria.php>
- ◆ Ver Acta 647/2005 – Proyecto de Institucionalización de la Planificación Participativa.: [http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/acta\\_647\\_2005-agn.pdf](http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/acta_647_2005-agn.pdf)
- ◆ Ver Formulario para la presentación de propuestas enviado por la AGN a las Organizaciones de la Sociedad Civil:  
<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/formulario-agn.pdf>
- ◆ Ver cuadro de respuestas de la AGN a las propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil. <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/anexo-devolucic3b3n-agn-pp2010.pdf>
- ◆ Ver Mapa del Control enviado por la AGN a las organizaciones participantes (aquí figuran los informes publicados por la AGN durante los dos años anteriores a la Planificación Participativa, desagregados por organismo auditado)  
[http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/mapa\\_control\\_08\\_09\\_out.pdf](http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/mapa_control_08_09_out.pdf)
- ◆ Ver Guía sobre el Proceso de Planificación Participativa que preparó ACIJ para organizaciones interesadas:  
[http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/guia\\_sobre\\_el\\_proceso\\_de\\_planificacion\\_participativa1.pdf](http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/guia_sobre_el_proceso_de_planificacion_participativa1.pdf)





INICIATIVA TPA

Buenas prácticas de transparencia,  
participación ciudadana y rendición de  
cuentas en las EFS de América Latina